MENUJU INDONESIA BARU

Pendirian Intelektual

Disiapkan oleh
Forum Intelektual Antardisiplin (FIAD)

13 Agustus 2026

DAFTAR ISI

Pengantar Pemikiran Intelektual..... 3

01. Hukum | Tuntutan Reformasi Hukum: Konstitusionalisme, Daulat Sipil, Konstitusi, dan Keadilan Sosial.....8

02. Antikorupsi | Menata Ulang Strategi Pemberantasan Korupsi.....21

03. Sistem Politik dan Kepemiluan | Penguatan Fungsi dan Akuntabilitas Partai Politik, Representasi, dan Akses Politik Alternatif..... 34

04. Sosial dan Politik | Memulihkan Res Publica: Agenda Mendesak bagi Keselamatan Bangsa..... 56

05. Agama dan Kepercayaan | Tata Kelola Agama/Kepercayaan yang Setara dan Berkeadilan dalam konteks Demokrasi..... 65

06. Gender | Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender melalui Peningkatan Kesetaraan dan Pemberdayaan Perempuan Berbasis Pendidikan.....79

07. Kebudayaan sebagai Perlawanan Kreatif | Strategi Menghadapi Militerisasi dan Hegemoni Kebudayaan di Indonesia.....95

08. Kesehatan | Menghentikan MBG, Memperkuat Pembangunan SDM: Menata Ulang Prioritas Gizi Indonesia.....106

09. Pendidikan Kesehatan | Sinkronisasi Kebijakan Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) Berbasis Perguruan Tinggi dan Rumah Sakit..... 125

10. Pendidikan Tinggi | Pemulihan Keutuhan Otonomi Perguruan Tinggi untuk Merealisasi Amanahnya sebagai Roda Penggerak Pemajuan Peradaban Indonesia....138

11. Ekonomi | Indonesia Sejahtera dan Berkeadilan Sosial: Fondasi Institusi dan Dua Pilar Menuju Cita-Cita Konstitusi..... 148

12. Ekonomi | Krisis Kepercayaan dan Tantangan Ekonomi Indonesia ke Depan.....171

13. Kekayaan Alam | Praktik Eksploitasi Kekayaan Alam yang Menjauh dari Amanat Konstitusi: Konflik Agraria, Militerisme, serta Jalan Menuju keadilan dan Supremasi Ekologi.....190

14. Pangan | Melampaui Politik Beras: Agenda Reformasi Ketahanan Pangan Indonesia 203

15. Pertanian | Menempatkan Petani sebagai Subjek Pembangunan: Transformasi Kebijakan Pertanian menuju Kedaulatan dan Kesejahteraan Petani.....217

16. Iklim | Keadilan dan Ketahanan Iklim: Reformasi Tata Kelola Kekayaan Alam, Perlindungan Hak Asasi Manusia, dan Pembentukan Kerangka Hukum Keadilan Iklim Indonesia..... 232

17. Energi | Titik Nadir Krisis Energi: Desak Reformasi Ketenagalistrikan dan Transisi Berkeadilan.....243

Pengantar Pemikiran Intelektual

PANGGILAN BAGI KAUM INTELEKTUAL

FIAD adalah singkatan dari Forum Intelektual Antardisiplin yang merupakan kumpulan intelektual dari berbagai latar belakang disiplin ilmu dan profesi, yang secara terus menerus melakukan kajian kritis atas berbagai macam persoalan bangsa karena memiliki keresahan dan kepedulian yang sama. FIAD bertujuan memperjuangkan Indonesia yang adil, demokratis, berdaulat, dan berkelanjutan, yang gagal diwujudkan oleh pemerintah saat ini.

Kaum intelektual adalah kelompok orang terdidik yang selalu berpikir kritis, menggunakan penalaran, dan bekerja mengandalkan pikiran untuk mengkaji, memahami, serta memecahkan berbagai persoalan dalam masyarakat. Mereka adalah juga orang-orang yang selalu resah dan mempertanyakan berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakatnya. Kaum intelektual tidak hanya berada di universitas dan lembaga penelitian, tetapi banyak berada di ruang publik menjadi profesional di segala ragam bidang.

Indonesia memiliki kekayaan sumber daya intelektual yang tersebar di perguruan tinggi dan masyarakat. Ada banyak kaum intelektual yang menghasilkan produk sains teknologi dalam berbagai bidang termasuk kesehatan, keteknikan, serta sosial kemasyarakatan. Pertanyaan pentingnya adalah, bagaimana para ilmuwan dan intelektual publik diposisikan oleh kekuasaan? Ke mana universitas, ketika hasil riset, data berbasis bukti, berbagai rekomendasi ilmiah dan pendapat akademik diabaikan, sehingga berbagai bencana kemanusiaan terjadi? Krisis ekonomi, politik, hukum, sosial-budaya, krisis moral datang bersamaan dengan kehancuran ruang hidup masyarakat dan lingkungan.

Tugas kaum intelektual di universitas, selain memproduksi ilmu pengetahuan, adalah membangun budaya akademik, yaitu turut bertanggung jawab membentuk masyarakat yang rasional dan berpikir logis. Maka ketika kaum intelektual berkumpul melakukan kegiatan akademik, mereka sedang tidak melakukan kegiatan politik praktis, melainkan sedang menjalankan gerakan moral, suatu mandat insan universitas, lembaga otonom yang berada di jantung hati masyarakat (Magna Charta Universitatum, 1988).

Mengapa dibutuhkan kolaborasi antardisiplin? Kecenderungan ilmu pengetahuan global masa kini adalah interdisiplin dan transdisiplin, sehingga dituntut kerjasama ilmuwan universitas dengan para pihak yang luas di luar universitas, sehingga hubungannya tidak lagi sebatas triple atau penta-Helix, tetapi menjadi tidak terbatas atau N-Helix (Oey-Gardiner, 2017). Kolaborasi kepakaran dalam epistemic community sangat dibutuhkan dilakukan oleh kaum intelektual lintas disiplin dan profesi bahkan lintas batas negara, demi dapat dipelajari dan dihasilkan rekomendasi bagi permasalah yang dihadapi oleh masyarakat di berbagai wilayah dunia (Wiber, 2005). Kolaborasi antardisiplin telah melahirkan bidang dan pengetahuan baru yang lebih relevan dan menyentuh sendi kehidupan masyarakat masa kini. Dengan demikian pendekatan monodisiplin dan literatur yang usang semakin dirasakan tidak memadai dalam menghadapi kompleksitas persoalan masyarakat yang terus berubah secara cepat.

Dalam kerangka kerjasama itu, intelektual dalam FIAD telah bekerja menghasilkan kajian ilmiah, tulisan yang dinamai Pendirian Intelektual meliputi 17 fokus permasalahan. Bidang-bidang perhatian *(areas of concern)* yang dipilih untuk dikaji itu adalah yang dirasa paling dibutuhkan bangsa saat ini. Naskah Pendirian intelektual ini berisi visi dan cita-cita ideal, identifikasi dan analisa permasalahan saat ini, serta rekomendasi untuk mencapai cita-cita tersebut. Naskah ini kemudian juga disintesakan menjadi suatu Manifesto Pendirian

Intelektual, yang berupa sikap para intelektual atas kondisi bangsa saat ini, berdasarkan kajian mereka.

Di banyak negara maju, hampir tidak ada lagi kebijakan publik dalam bidang apa pun yang dibuat tanpa landasan riset dan rekomendasi ilmiah. Tujuannya adalah agar kebijakan benar-benar bermaslahat bagi kepentingan publik. Bagaimana dengan Indonesia? Saat ini, Indonesia nampak mengalami penurunan dalam kehidupan berdemokrasi dan semakin menjauh dari rasionalitas dan nurani dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Salah satu bentuk paling nyata adalah penetapan prioritas pada pertumbuhan ekonomi berbasis pembangunan ekstraktif, yaitu menguras sumber daya alam secara masif dan nampak "legal", kurang berfokus pada pembangunan sumber daya manusia. Padahal, kemajuan yang berkelanjutan seharusnya justru ditopang oleh masyarakat yang cerdas, generasi muda yang kompeten dan inovatif, sehingga mampu menghasilkan produk ilmu pengetahuan dan teknologi, serta berbagai produk budaya.

Pertumbuhan ekonomi tinggi yang ditampilkan oleh statistik nampak biased karena tidak mencerminkan kemakmuran dan keadilan yang sesungguhnya dalam kenyataan sosial. Bagaimana menjelaskan pertumbuhan ekonomi tinggi dalam situasi terjadinya krisis moneter, fiskal, valuta, kemahalan harga, pengangguran bahkan di kalangan tenaga terdidik, investor yang membawa pergi modalnya, serta kebangkrutan banyak kegiatan usaha? Di sinilah dibutuhkan pendekatan interdisiplin dalam menjelaskan persoalan ekonomi dalam kaitannya dengan hukum dan politik yang saling mempengaruhi. Bukankah krisis ekonomi adalah dampak dari berbagai perumusan hukum dan kebijakan yang tidak berbasis pada riset, assessment kebutuhan masyarakat, dan kurang melibatkan partisipasi publik yang luas, sehingga tidak realistis dan memunculkan ketidakpercayaan publik?

Sejarah menunjukkan kegagalan beberapa gelombang pembangunan hukum global yang diperuntukkan bagi negara-negara berkembang, dengan dana yang sangat besar. *Law and Development Movement* diinisiasi oleh Amerika tahun 1960-an, *Rule of Law Movement* diinisiasi oleh negara-negara kaya Eropa Barat tahun 1990an setelah Perang Dingin berakhir. Semua program tidak terlalu berhasil mencapai tujuannya mendemokratisasi dan memakmurkan negara-negara berkembang. Penyebabnya adalah karena desain pembangunan tidak melibatkan partisipasi publik yang luas, dan tidak didasarkan pada pengetahuan tentang sistem hukum dan budaya hukum masyarakat yang berbeda-beda di masing-masing negara berkembang itu. Persoalan utamanya terletak pada ketiadaan pengetahuan yang memadai menurut parah ahli (Carothers, 2006).

Di negara kesejahteraan atau negara dengan sistem politik, ekonomi dan perpajakan yang well established masa kini, kebijakan publik dibangun berlandaskan riset dan rekomendasi ilmiah *(evidence based)* serta bersifat partisipatif dan akuntabel. Tujuannya agar instrumen hukum dan kebijakan benar-benar bisa mengakomodasi realitas, pengalaman dan kebutuhan warga masyarakat luas. Dalam perspektif Negara Hukum (*Rule of Law*) penyelenggara negara tunduk pada hukum, dan hukum yang ada mewajibkan negara untuk menerapkan prinsip-prinsip evidence-based, partisipatif dan akuntabel dimaksud. Bila diterapkan dengan benar, berbagai instrumen hukum dan kebijakan yang ada tentunya akan mengedepankan amanat konstitusi untuk memastikan penyelenggaraan negara dan ekonomi adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kepentingan kelompok miskin dan rentan.

BERPIKIR ILMIAH

Berpikir ilmiah pada dasarnya adalah proses menguji gagasan dengan melaksanakan metode saintifik, melalui pengamatan baik di laboratorium maupun masyarakat, wawancara dalam proses investigasi, dan melakukan konstruksi model solusi dugaan dengan analisis yang dapat dipertanggungjawabkan. Tujuannya bukan semata menghasilkan pengetahuan baru yang bermakna bagi pengembangan pengetahuan itu sendiri, tetapi pemanfaatan yang lebih luas dan relevansinya bagi kehidupan manusia. Setiap temuan ilmiah akan membuka jalan bagi pertanyaan dan penemuan berikutnya, sehingga merupakan suatu proses yang berkelanjutan dan menuntut dukungan sumber daya, termasuk pendanaan yang memadai.

Di banyak negara maju, riset di universitas maupun institusi didukung secara bahu-membahu oleh pemerintah, industri, dan juga masyarakat luas. Topik riset pun dapat diinspirasi oleh kebutuhan nyata di masyarakat maupun industri, sehingga terjalin relasi baik yang saling menguntungkan dan memberdayakan. Para ilmuwan sejati menghabiskan hidup mereka melakukan penelitian bekerja sama dengan ilmuwan lintasdisiplin dan lintas negara, melahirkan temuan baru yang bermakna bagi masyarakat ilmiah, dan seterusnya dapat dikembangkan secara aplikatif dan bermaslahat bagi umat manusia.

Sayangnya, kultur dan tradisi ilmiah yang menjadi landasan dalam perumusan kebijakan, program, dan peta jalan masa depan bangsa masih belum mengakar kuat di Indonesia. Kultur dan tradisi ilmiah ini semakin perlu digalakkan di negeri kita hari ini, memperhatikan kompleksitas yang meningkat pada skala lokal yang berkelindan menjadi global. Karena itu, kita perlu mulai membangun tradisi baru—tradisi yang menempatkan ilmu pengetahuan, kolaborasi lintasdisiplin.

METODE KERJA FIAD

Pertemuan antara intelektual kampus dan intelektual publik ini dimaksudkan menjadi ruang pertemuan pemikiran yang mampu merumuskan narasi mendasar dan komprehensif tentang berbagai permasalahan yang dihadapi dengan mengedepankan aspirasi luhur warganegara atas berbagai persoalan bangsa.

Pertemuan ilmiah dilakukan melalui metode Focus Group Discussion (FGD), yang diteruskan dengan merumuskan 17 tulisan, yang kemudian dipresentasi, saling didiskusikan dan diperdebatkan dalam beberapa kesempatan baik dilakukan di Universitas Indonesia maupun Universitas Gadjah Mada. Sementara para intelektual yang terlibat dalam FIAD berasal dari berbagai perguruan tinggi, lembaga riset, dan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang bantuan hukum, demokrasi dan hak asasi manusia, serta lingkungan dan keadilan iklim.

Naskah kumpulan 17 tulisan yang kami sebut sebagai Pendirian Intelektual berfokus pada masalah penting yang berkelindan dengan (potensi) krisis yang dihadapi warga masyarakat ke depan, yaitu (1) hukum dan keadilan, (2) anti korupsi, (3) sistem kepemiluan dan kepartaian, (4) sosial politik, (5) toleransi beragama dan kohesi sosial, (6) promosi hak perempuan dan isu gender, (7) kebudayaan sebagai arena perlawanan sipil, (8) kesehatan, (9) pendidikan kedokteran, (10) pendidikan tinggi, (11) ekonomi untuk pembangunan manusia, (12) krisis ekonomi, (13) kekayaan alam, (14) pangan, (15) pertanian, (16) keadilan iklim, dan (17) energi.

Karena ditulis oleh para intelektual yang berasal dari latar belakang ilmu, pengalaman dan tradisi paradigmatik yang berbeda, maka keseluruhan naskah ini akan menampakkan perbedaan dalam cara pandang termasuk metodologi, tafsir terhadap konsep-konsep tertentu, dan cara penyampaian persoalan yang serius dengan gradasi kehati-hatian. Misalnya apakah akan menyatakan program tertentu direkomendasi untuk "direposisi" atau "dihentikan". Cara pandang terhadap pertumbuhan ekonomi, apakah akan menekankan lebih pentingnya keadilan, bukan pertumbuhan; atau justru pertumbuhan yang harus inklusif dan produktif. Bagaimana cara melihat pasar, ada kritik terhadap komodifikasi dan ekstraktivisme, tetapi pasar juga dipandang sebagai integrasi mata rantai nilai, ekspor dan daya saing. Negara juga ditafsirkan secara berbeda, apakah dilihat sebagai alat dominasi, atau penyedia layanan dan investasi. Kemudian apakah meritokrasi adalah solusi terhadap patronase, atau justru berpotensi teknokrasi dan elitis. Demikian juga dalam menafsirkan konstitusi, apakah dipandang sebagai acuan yang sudah tersedia dan *"given"*, atau memerlukan transformasi baru. Kebudayaan sebagai konsep yang besar dan mendasar juga dapat dimaknai sebagai medan perlawanan, tetapi juga bisa ditafsirkan sebagai bagian dari kebijakan. Bagaimana dengan petani, apakah merupakan subjek berdaulat atau pelaku usaha kompetitif. Dalam hal penafsiran terhadap kampus, bila mengikuti perkembangan teoretik dan permasalahannya terutama di Indonesia, sudah jelas bahwa otonomi kampus harus dibaca sebagai kebebasan akademik yang kodrati. Konsekuensinya, tugas para ilmuwan yang memproduksi ilmu pengetahuan tidaklah bebas nilai (terutama dari paradigma kritikal). Ilmuwan harus berpihak pada perjuangan kemanusiaan, sehingga posisinya sebagai ilmuwan berkelindan dengan posisinya sebagai bagian gerakan moral.

Berbagai keragaman di atas tidak terlalu dipandang perlu untuk diselesaikan, tetapi dibiarkan saja, karena di pihak lain terdapat berbagai titik persamaan pandang yang menyatukan tulisan para intelektual itu, setidaknya terdapat pertemuan wawasan dalam tiga hal berikut ini:

1. Wawasan jernih tentang isu-isu yang dikaji untuk konsumsi publik dan unit-unit yang relevan.
2. Gagasan solusi jangka pendek untuk menyelamatkan Indonesia dari potensi krisis dan untuk penguatan daya resiliensi bangsa Indonesia
3. Gagasan arahan jangka panjang untuk memulihkan Indonesia, utamanya pada sektor-sektor strategis

Kemudian FIAD mengusulkan tiga horizon perubahan yang saling melengkapi. Tahap pertama berfokus pada penyelamatan institusi negara dan penghentian kemunduran demokrasi. Tahap kedua diarahkan pada reformasi kelembagaan dan pembangunan kapasitas negara. Tahap ketiga merupakan transformasi menuju Indonesia yang sepenuhnya menjalankan amanat konstitusi dan mampu menjawab tantangan abad ke-21.

Hasil dari proses kerja ilmiah ini adalah pertama, naskah kumpulan pemikiran intelektual yang menghasilkan bahan terbuka bagi publik untuk memahami permasalahan dalam desain dan implementasi kebijakan yang ada saat ini, serta pemikiran atas desain pembangunan berkelanjutan dengan pendekatan pemikiran baru. Naskah yang terdiri dari 17 tulisan ini menarasikan identifikasi masalah, metode, temuan dan analisis, serta rekomendasi jangka pendek, menengah dan panjang.

Kedua adalah naskah manifesto pemikiran intelektual yang diabstraksi dari naskah pertama, berisi identfikasi masalah, diagnosa permasalahan, rekomendasi (jangka pendek, menengah dan panjang), dan posisi FIAD dalam nilai-nilai integritas akademik.

DAFTAR RUJUKAN

Carothers, T. (Ed.). (2006). *Promoting the rule of law abroad: In search of knowledge*. Carnegie Endowment for International Peace.

Oey-Gardiner, M. (2017). *Era disrupsi: Peluang dan tantangan pendidikan tinggi Indonesia*. Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Wiber, M. (2005). *Mobile law and globalism: Epistemic communities versus community-based innovation in the fisheries sector*. In F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann, & A. Griffiths (Eds.), *Mobile people, mobile law: Expanding legal relations in a contracting world*. Ashgate.

01. Hukum | Tuntutan Reformasi Hukum: Konstitusionalisme, Daulat Sipil, Konstitusi, dan Keadilan Sosial

Penulis : Usman Hamid, Sulistyowati Irianto, Rifqi S. Assegaf, dan Laode M. Syarif.[1]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Sepuluh tahun terakhir menunjukkan lumpuhnya prinsip-prinsip negara hukum dalam kehidupan bernegara, yang meruntuhkan keadaban publik dalam keseharian hidup bermasyarakat. Fungsi legislatif sebagai pengawas kekuasaan lumpuh karena dominasi koalisi partai politik pemerintah. Independensi institusi penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, KPK, pengadilan) yang merupakan pilar penting dalam *trias politica,* yang sangat dibutuhkan warga negara pencari keadilan, semakin tidak dapat diandalkan. Penyelenggara negara bukannya tunduk pada hukum tetapi justru secara terencana merekayasa hukum demi memajukan kepentingan politik dan ekonomi segelintir orang melalui perumusan dan perubahan berbagai produk legislasi dan kebijakan tanpa partisipasi publik luas yang bermakna. Semua itu dilakukan dengan mengabaikan dasar-dasar ilmiah dan tanpa kajian tentang dampak regulasi. Bersamaan dengan itu, daulat sipil diperlemah dengan semakin meluasnya peran tentara dan juga kepolisian terhadap ruang sipil.

Melihat rusaknya tatanan hukum seperti yang digambarkan di atas, masyarakat dan negara harus segera membangun kembali visi negara hukum secara bersama-sama agar masa depan Indonesia membaik. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi hukum yang segera dan mendasar demi tegaknya prinsip-prinsip negara hukum dan terbangunnya budaya konstitusi. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan peninjauan yang mendasar agar berbagai produk legislasi dan kebijakan eksekutif yang berseberangan dengan nilai-nilai konstitusi segera direvisi. Pada saat yang sama, kita perlu segera mengembalikan visi negara hukum dan lembaga-lembaga demokrasi, menjalankan tuntutan Reformasi, dan memulihkan kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang berkeadaban publik.

PENDAHULUAN

Indonesia mendeklarasikan diri sebagai negara hukum dan demokrasi. Konstitusi 1945 meletakkan prinsip *trias politica* dan *checks and balance*s sebagai pagar agar kekuasaan tidak absolut, dan penyalahgunaan kewenangan tidak terjadi. Teori dasarnya jelas, bahwa eksekutif menjalankan pemerintahan, legislatif melakukan pengawasan, dan yudikatif menjaga peradilan. Di samping itu, konstitusi telah menjamin hak asasi manusia (HAM), termasuk kebebasan berpendapat, berserikat dan berkumpul serta menjamin independensi kekuasaan kehakiman. Reformasi tahun 1998 juga melahirkan berbagai institusi penunjang demokrasi dan negara hukum, mulai dari pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) dan *state auxiliary bodies*, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Persaingan Usaha, Komisi Pemilihan Umum, dan lainnya.

[1] Draft awal tulisan ini disiapkan berdasarkan diskusi panel yang dilakukan pada tanggal 13 April di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang dihadiri oleh Dian Rosita, Zainal Arifin Mochtar, Todung Mulya Lubis, Feri Amsari, Muh. Isnur, Asfinawati, dan Danang Widoyoko. Hadir juga dalam diskusi tersebut Daniel Winarta dan Chandra Hamzah sebagai Observer serta Anang Isal sebagai Notulen.

Perlu diingat bahwa pemilihan umum pasca Reformasi 1998 dilakukan secara relatif bebas, namun belakangan integritasnya mulai dipertanyakan seiring menurunnya kualitas demokrasi Indonesia hari ini yang mementingkan aspek prosedural dibanding substansial. Yang lebih mengkhawatirkan adalah kondisi pembuatan kebijakan dan penegakan hukum yang semakin sulit dipisahkan dari dinamika politik jangka pendek dan permainan uang, serta pelemahan terhadap kedaulatan sipil. Situasi tersebut mirip dengan sejarah masa lalu, utamanya selama era Demokrasi Terpimpin (1959-1965), era rezim otoriter Orde Baru (1966-1998).

Kondisi suram di atas, terefleksi dalam berbagai indeks penilaian yang dilakukan oleh institusi independen dalam dan luar negeri. Sebagai contoh, laporan Democracy Index tahun 2026 yang dirilis Economist Intelligence Unit (EIU) misalnya, menunjukkan penurunan kualitas demokrasi Indonesia dalam tiga tahun berturut-turut. Pada tahun 2025, skor Indonesia merosot menjadi 6,37 dari skor 6,53 pada tahun 2023. Nilai ini menempatkan Indonesia di peringkat ke-60 dari 167 negara, dengan status sebagai negara dengan kategori demokrasi cacat (*flawed democracy*) (Basyari, 2026). Hal di atas bersumber dari cara-cara pemilu yang tidak bebas dan adil, termasuk praktik *pork barrel* (penggunaan program atau anggaran negara untuk mendulang suara calon yang berkuasa) dan *clientelism* (Aspinall & Berenschot, 2019). Fakta-fakta di atas juga menunjukkan kualitas demokrasi merosot di bawah kepemimpinan yang terpilih seolah secara demokratis, tetapi hanya ditujukan untuk memperluas kekuasaan (Levitzky & Ziblat, 2018).

Stagnasi dan pelemahan, terasa pula dalam hal kebebasan berpendapat. Catatan tahunan Freedom House, misalnya menyimpulkan bahwa status kebebasan politik dan sipil Indonesia tahun 2026 stagnan dinilai 56 (dari 100) dan menempatkan Indonesia sebagai negara "separuh bebas" (*partly fre*e). Beberapa aspek dengan nilai rendah antara lain kebebasan berekspresi (utamanya bagi dunia akademik) dan berkumpul, aspek negara hukum (baik terkait aspek kesamaan di hadapan hukum, independensi peradilan, maupun pemenuhan hak-hak dalam proses peradilan) (Freedom House, 2026). Bahkan jika menilik dunia pers, kualitas kebebasan pers menurun. Laporan Reporters Without Borders misalnya menunjukkan penurunan peringkat Indonesia di posisi 129 dari 180 negara pada 2026 (dengan skor 43,02) dibandingkan posisi 127 pada tahun 2025 (skor 44,13) (Reporters Without Borders, 2026).

Wajah serupa terlihat pada sektor negara hukum. Skor *rule of law index* Indonesia tahun 2025 yang disusun oleh World Justice Project turun menjadi 0.53 dari 0.52 pada tahun 2024. Nilai ini menempatkan Indonesia pada peringkat 69 dari total 149 negara (World Justice Project, 2025). Skor terendah, antara lain, disumbang oleh masalah penegakan hukum pidana (skor 0.38), korupsi (0.42) dan lemahnya perlindungan HAM (0.47).

Turunnya peringkat-peringkat di atas bukan soal angka semata, apalagi gengsi, tapi menunjukan indikator nyata bahwa demokrasi Indonesia semakin memudar, negara hukum dikangkangi dan semakin terasa menjadi negara kekuasaan, sehingga kebebasan ruang publik semakin menyempit. Hal ini terjadi karena lembaga-lembaga demokrasi dan *checks and balances*: (i) dikekang dan dikebiri; (ii) penegakan hukum dijadikan alat intimidasi, dan memperkaya diri dan elit; (iii) aktivis dan LSM dilabel "agen asing", (iv) jurnalis digugat, ditekan, dan dijadikan sasaran kekerasan karena memberitakan korupsi, bahkan (v) akademisi dipolisikan karena riset atau bersuara kritis. Masyarakat dan pemerintah harus sadar bahwa oposisi yang sehat, pengadilan yang independen, pers yang bebas, dan kampus yang kritis adalah antibiotik alami dalam melawan penyalahgunaan kekuasaan.

Kondisi-kondisi di atas terjadi karena adanya upaya sistematis dari eksekutif, legislatif dan aparat keamanan dan penegak hukum untuk melemahkan kedaulatan sipil, mengabaikan konstitusi, dan memperlemah institusi-institusi demokrasi dan keadilan, termasuk politisasi dan komersialisasi pembentukan dan penegakan hukum.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Melemahnya Daulat Sipil dan Menguatnya Pendekatan Keamanan

Reformasi Sektor Keamanan (RSK) menjadi fondasi bagi transisi demokrasi Indonesia. Agenda pemisahan TNI dan Polri dimulai melalui Inpres No. 2/1999 dan dilanjutkan dengan TAP MPR No. VI/MPR/2000 serta No. VII/MPR/2000, yang mendefinisikan TNI sebagai alat pertahanan negara dan Polri sebagai alat keamanan dalam negeri adalah koreksi dari praktik salah zaman Orde Lama dan Orde Baru. Namun implementasi agenda tersebut belum tuntas dan belum dijalankan secara penuh. Tuntutan reformasi di atas bahkan tidak dijalankan pada periode kedua pemerintahan Joko Widodo dan diperparah pemerintahan Prabowo Subianto yang kembali memberikan peran besar kepada TNI dan Polri di ranah sipil urusan non-pertahanan; dari perluasan jabatan sipil yang dapat dijabat militer aktif, pelibatan militer dalam hal ekonomi, pertanian, hingga hukum, serta ketertiban yang menduplikasi birokrasi pemerintah dan kepolisian.

Salah satu permasalahan struktural pelibatan TNI di ranah sipil dapat dilihat dari struktur komando teritorial (Koter) TNI seperti Kodam, Korem, Kodim, hingga Babinsa yang bertambah selama sepuluh tahun terakhir dan semakin menduplikasi struktur pemerintahan sipil hingga tingkat desa melalui Babinsa (Agus Widjojo dan DCAF 2007). Hal ini makin meningkatkan jumlah anggaran (*overhead*) TNI yang mencapai peningkatan sekitar 60-70% APBN. Hal ini lebih diperparah lagi oleh adanya pencarian pendanaan sendiri (*self-financing*) seperti era Orde Baru yang melanggar larangan berbisnis TNI, seperti dinyatakan dalam UU No. 34/2004 tentang TNI.

Kondisi di atas diperburuk dengan rencana pembentukan Kodam baru hingga terbentuk di seluruh provinsi, yang bertentangan dengan semangat reformasi dan supremasi sipil (SETARA Institute 2023). Militer juga semakin terlibat dalam urusan non pertahanan, termasuk urusan-urusan yang seharusnya dijalankan oleh pemerintahan sipil dalam pola relasi “fusionism” transaksional di era pemerintahan Joko Widodo (Sebastian, dkk. 2018; IPAC, 2023).

Fenomena terbaru dalam 18 bulan pemerintahan Prabowo, seperti keberadaan komando teritorial TNI yang juga semakin besar dengan pembentukan ratusan batalyon baru yang disebut Batalyon Teritorial Pembangunan (BTP). Sampai saat ini batalyon baru yang telah dibentuk berjumlah 100 BTP dan akan berlanjut dengan pembentukan 150 batalyon per tahun hingga mencapai target 750 batalyon baru hingga 2029. Hal ini berarti pada tahun penyelenggaraan pemilihan umum di tahun 2029, jumlah tambahan anggota militer Indonesia bisa mencapai setidaknya 750 ribu personil. Jika 100 batalyon saja cukup untuk bisa membayangi struktur pemerintahan sipil di sekitar 20% jumlah pemerintahan kabupaten, maka satuan-satuan teritorial tersebut--dengan keseluruhan jumlah 750 batalyon baru--bisa diperkirakan membayangi struktur pemerintahan sipil di seluruh kabupaten di Indonesia.

Senafas dengan masalah militer, perluasan peran Polri makin menjadi karena merambah wilayah sipil dan menjauh dari tugas pokok mereka sebagai pemelihara keamanan dan penegakan hukum. Polri semakin merambah bidang-bidang di luar tugas pokok, seperti

mengurusi masalah pangan dan kesehatan. Perwira aktif Polri banyak menduduki jabatan sipil yang tidak ada kaitan dengan fungsi mereka, misalnya sekretaris jenderal, inspektur jenderal serta pejabat eselon I dan II di kementerian dan lembaga. Tujuan terselubung penempatan Polri di kementerian, lembaga dan Pemda adalah "mengamankan" kementerian dan lembaga serta Pemda dari potensi ancaman penegakan hukum. Meskipun kebijakan ini telah dianulir Mahkamah Konstitusi (Putusan No. 114/PUU-XXIII/2025 dan Putusan No 223/PUU-XXIII/2025), Pemerintah dan DPR malah mengundangkan UU Polri terbaru (UU No. 5/2026) yang bertentangan dengan putusan MK, membuka peluang anggota Polri untuk menduduki jabatan apapun selama dianggap perlu.

Temuan 2. Pengabaian Konstitusi dan Pelemahan Institusi Hukum dan Keadilan

Dalam sepuluh tahun terakhir kita menyaksikan negara hukum, demokrasi dan *checks and balance* terkikis. Salah satu titik kulminasinya yakni politisasi Mahkamah Konstitusi (MK) saat kontestasi pemilu 2024, terutama dalam rekayasa hukum menjadikan putra presiden yang sedang berkuasa menjadi wakil presiden. Selain itu, terjadi penguatan eksekutif atas nama "persatuan" atau "efektivitas pemerintahan", dengan merangkul mayoritas partai politik menjadi bagian eksekutif sehingga praktis tidak ada oposisi di parlemen, melemahkan fungsi legislatif sebagai pengontrol dan penyeimbang.

Dengan desain di atas, eksekutif makin dominan dalam politik legislasi dan anggaran, dan bahkan cenderung memakai cara-cara inkonstitusional. UU Cipta Kerja adalah salah satu contoh paling nyata. Proses pembahasan yang terburu-buru, minim transparansi dan partisipasi publik, ketiadaan dasar kajian ilmiah memadai, dan terjadinya revisi berulang setelah putusan MK memperlihatkan penggunaan logika yang salah karena mementingkan "kecepatan dibanding akuntabilitas". Proses serupa, juga dilakukan saat revisi UU Minerba, UU MK, UU KPK, UU KUHAP, UU TNI/Polri, dan seterusnya. DPR yang semestinya menjadi rem dan pengawas, sering bertransformasi menjadi stempel dan 'juru bicara' istana. Suara dan kritik publik yang seharusnya didengar malah dianggap kegaduhan dan bahkan musuh (Kemenkopolhukam, 2023). Akibatnya, kebijakan publik lebih banyak dibentuk oleh hitung-hitungan kekuasaan dan meninggalkan musyawarah mufakat yang konstitusional. Politik anggaran tidak jauh berbeda dan makin amburadul. Berkali-kali diberitakan bahwa DPR tidak mendapatkan informasi dan konsultasi memadai dalam perencanaan kegiatan dan penggunaan anggaran skala besar (Tempo.com, 2026; Tempo, 2026)

Praktik-praktik menyimpang di atas sangat berbahaya karena demokrasi bukan sekadar pemilu lima tahunan. Demokrasi bermutu seharusnya lahir dari ruang koreksi harian yang meliputi: (i) interpelasi yang tajam, (ii) pengawasan anggaran yang detail, dan (iii) keberanian menolak proyek yang merugikan publik. Ketika ruang itu menyempit, pemerintahan meluncur ke arah "demokrasi elektoral tanpa liberalisme", sehingga terjadi pemilihan umum, tapi kebebasan, akuntabilitas, dan supremasi hukum terkikis.

Negara hukum tanpa yudikatif yang merdeka adalah ilusi. Kenyataannya, kemerdekaan yudikatif terus digerus. Berbagai kajian mengamati tiga penyakit kronis: korupsi sistemik, intervensi eksekutif, dan politisasi Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). Ketika hakim diintervensi, putusan tidak lagi lahir dari fakta dan hukum, tetapi perhitungan politik. Politisasi MK paling terasa saat sengketa pemilu dan *judicial review* UU yang menyentuh kepentingan kekuasaan. MK yang dulu berani membatalkan UU yang melanggar konstitusi, dilemahkan oleh Presiden dan DPR dengan mengubah UU MK, termasuk mengganti hakim konstitusi di tengah jabatan sesuka hati serta memastikan hakim terpilih adalah sosok yang berat sebelah pada badan eksekutif dan legislatif (Butt, 2023). Akibatnya, keputusan yang seharusnya murni konstitusional kerap menimbulkan keraguan. Kepercayaan

publik runtuh bukan karena rakyat tidak paham hukum, tapi karena mereka terlalu sering melihat hukum dibengkokkan. MA tidak luput pula dari intervensi. Anggota Komisi Yudisial, yang punya peran sentral dalam seleksi dan pengangkatan calon hakim agung, dipilih dari mereka yang mau melayani permintaan eksekutif dan legislatif. Pengangkatan calon hakim agung dan pejabat MA dipengaruhi oleh politisi dengan "ancaman" akan merevisi UU terkait pengadilan dan imbalan alokasi anggaran (Assegaf, 2019).

Sejatinya, pasca reformasi 1998, diharapkan demokrasi dan negara hukum mulai terbangun secara bertahap. Salah satu penyumbangnya adalah berbagai institusi baru (*state auxiliary bodies*) yang dibentuk sejak awal 2000an, mulai dari KY, KPK, Ombudsman (ORI), Komisi Informasi, sampai Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sayangnya, pada era pemerintahan Joko Widodo, berbagai institusi tersebut diperlemah, baik dengan memangkas independensi dan kewenangannya (KPK), pengangkatan pimpinan dan anggotanya yang loyal kepada presiden dan DPR (KPK, KY, dan ORI), atau bahkan dibubarkan (KASN) (Mochtar, 2026; Salam, 2026; Nur, 2023). Oleh karena itu, peran lembaga-lembaga tersebut tidak lagi menjalankan tugas khusus mereka secara independen dan peran mereka untuk menjadi lembaga *checks and balance*s "keempat" memudar.

Perlu diingat bahwa demokrasi tanpa keadilan adalah demokrasi pincang. Lebih dari dua dekade pasca-1998, berbagai pelanggaran HAM yang berat di masa lalu, antara lain Tragedi 1965/1966, Tanjung Priok 1984, Lampung 1989, Kudatuli 1996, Penculikan/penghilangan paksa aktivis Pro-demokrasi 1997-1998, Kerusuhan Mei 1998, Penembakan Mahasiswa Tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II dan pelanggaran HAM di Papua, Aceh, Timor Timur, sampai dengan hari ini belum tuntas diselesaikan secara hukum. Amnesty International dan berbagai lembaga HAM yang konsisten menyoroti impunitas: pelaku di level komando tidak disentuh, berkas kasus mengendap di Kejaksaan Agung, dan para korban hidup tanpa pengakuan negara. Impunitas merusak dua hal sekaligus. *Pertama*, menghina martabat korban dan keluarga. *Kedua*, memberikan pesan kepada aparat keamanan bahwa "melanggar HAM tidak akan dihukum jika dilakukan demi pemerintah yang berkuasa dan karenanya boleh kembali diulang di hari ini dan masa depan". Pesan seperti itu tampaknya menjadi lisensi bagi kekerasan negara di masa depan. Negara hukum yang serius harus berani membuka arsip, membentuk pengadilan HAM *ad hoc,* dan memulihkan seluruh hak korban. Tanpa hal itu, klaim-klaim bahwa "Indonesia sudah reformasi" akan selalu terasa kosong, terutama bagi mereka yang kehilangan anak, suami, istri, orang tua, dan anggota keluarga atau masa depan.

Ironisnya, di saat impunitas masa lalu belum selesai, instrumen hukum baru justru dipakai untuk membungkam suara kritis hari ini. Undang- Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang mengandung pasal karet menjadi andalan untuk menjerat jurnalis, aktivis, dan warga biasa yang mengkritik kebijakan pemerintah. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana baru yang berlaku 2026 menambah daftar pasal yang berpotensi mengekang kebebasan berekspresi, berkumpul, dan berpendapat. Menurunnya kebebasan pers diperburuk dengan konglomerasi media serta tekanan pemerintah terhadap media yang kritis, termasuk dengan ancaman kepada pemiliknya atau pelaku bisnis yang beriklan di sana. Serangan digital pun meningkat. Sebanyak 80%, jurnalis melakukan swasensor, yang tentu mempengaruhi indeks kebebasan pers (Aliansi Jurnalis Independen, 2026). Kondisi ini makin menutup ruang warga untuk berekspresi dan berpendapat.

Temuan 3. Politisasi dan Komersialisasi Penegakan Hukum

Penegakan hukum, yang sejatinya dimaksudkan untuk menjamin hak-hak warga negara, meminta pertanggungjawaban siapa pun yang melanggarnya, dan memastikan konflik

terselesaikan secara damai guna memberikan keadilan dan kepastian hukum, justru menjadi instrumen politik dan alat komersial bagi para penegak hukum.

Indikasi legalisme otokratik (*autocratic legalism*), rekayasa hukum untuk kepentingan kekuasaan, dapat ditemukan dalam berbagai peristiwa (Scheppele, 2018). Penguasa menggunakan hukum sebagai senjata untuk melemahkan suara-suara kritis dan oposisi (Mietzner, 2026; Kemitraan, 2024). Hal ini terlihat dari sejumlah kasus tuduhan pidana di bawah KUHP, UU ITE, bahkan UU Korupsi kepada aktivis prodemokrasi dan hak asasi manusia seperti kriminalisasi terhadap para aktivis Delpedro Marhaen dan Khariq Anhar, atau lawan politik, seperti Thomas Tom Lembong, Hasto Kristianto, dan Nadiem Makarim. Dalam Pemilu 2019 dan 2024, ditengarai bahwa Polri dipergunakan oleh petahana untuk memobilisasi kemenangan presiden dan wakil presiden yang kemudian terpilih (Siregar, 2024; Tempo, 2024). Hal-hal di atas dimungkinkan terjadi karena institusi penegak hukum seperti Polri, Kejaksaan Agung, bahkan KPK memiliki kewenangan yang luas tanpa didasarkan pada obyektifitas yang berdasarkan nilai-nilai keadilan dan kebenaran.

Kepolisian dan Kejaksaan, terutama era Jokowi, melalui kewenangan penyidikan kasus pidana dan korupsi, menjadi alat untuk mengontrol suara kritis partai politik dan pejabat daerah anggota partai untuk kemudian mendukung pemerintah (Power, 2021). Kementerian Hukum pun dipolitisasi, melalui kewenangannya untuk mengesahkan kepengurusan partai politik dan akhirnya menjadi alat barter kekuasaan dan jaminan loyalitas (Gammon, 2022).

Penegakan hukum yang dilakukan dengan cara-cara tidak sesuai hukum banyak terjadi, sehingga terkesan ugal-ugalan. Praktik ini dapat dilihat dari sejumlah kebun sawit yang diduga melanggar hukum tidak diproses melalui pengadilan, tapi langsung disita asetnya dengan menggunakan mekanisme ‘denda administrasi’ yang belum memiliki pijakan hukum yang memadai (Project Multatuli, 2026). Semua hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum, termasuk bagi kalangan bisnis, dan berpotensi disalahgunakan oleh aparat hukum. Di sisi lain, sudah menjadi rahasia umum bahwa banyak aparat penegak hukum seperti Polri, tidak terkecuali juga TNI terus menjadi *backing* bisnis-bisnis ilegal, mulai dari perjudian, narkotika hingga eksploitasi ilegal kekayaan alam (Aspinall and van Klinken, 2011). Praktik gelap ini bahkan diakui dalam Laporan Komisi Percepatan Reformasi Kepolisian (Laporan KPRP, 2026).

Keseluruhan fenomena politisasi hukum dan legalisme otokratis itu memperkuat pandangan umum bahwa Indonesia tidak lagi merupakan negara yang demokratis karena hukum sering dirumuskan dan diberlakukan secara manipulatif. Penghukuman diberlakukan untuk mereka yang dikonstruksi sebagai lawan maupun kritis, tetapi melakukan pembiaran bagi aparat yang melakukan tindakan melanggar hukum, anggota keluarga dan kroni sendiri (Levitzky & Ziblat, 2018).

Temuan 4. Hukum Yang Menindas Rakyat dan Memperkaya Elite

Pembuatan hukum dan kebijakan yang tertutup, superkilat, tanpa kajian ilmiah dan tanpa pelibatan publik yang bermakna, tidak hanya bertentangan dengan prinsip negara hukum, tetapi juga telah melahirkan berbagai produk hukum dan kebijakan yang menindas rakyat dan memperkaya elit. UU Cipta Kerja dan regulasi turunannya, misalnya, melemahkan kedudukan AMDAL dan proses partisipasi publik dalam pembuatan, menggeser “izin” menjadi “persetujuan” yang mengakibatkan ketidakjelasan statusnya, serta memperlemah instrumen pendukung penegakan hukum (Wibisana, 2026). Perubahan KUHAP, UU Kejaksaan, atau UU Polri dilakukan lebih untuk memperluas kewenangan institusi penegak

hukum - bahkan menjadi tidak terintegrasi, serta gagal mendorong mekanisme akuntabilitas institusi yang memadai (ICJR, 2025; LBH Jakarta, 2023).

Melemahnya pendengaran realitas, dan kebutuhan dalam proses perumusan hukum dan kebijakan menyebabkan rakyat semakin jauh dari akses keadilan. Dalam survei yang dilakukan *Commission on Legal Empowerment* 2008/9 ditunjukkan bahwa kemiskinan yang dialami oleh empat milyar orang di seluruh dunia sebagian besarnya adalah perempuan, disebabkan terlemparnya kelompok-kelompok miskin itu dari akses keadilan. Tentu saja, ini menjadi *wake-up call* bagi para ahli hukum karena situasi hukum yang jelek berkontribusi bagi terjadinya kemiskinan dan ketimpangan sosial.

Berbagai kebijakan pemerintah seperti Proyek Strategis Nasional, Proyek Food Estate di Merauke, menuai kritik tajam berbagai kalangan dalam dan luar negeri karena mengabaikan pesan-pesan utama UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU relevan lainnya. Laporan PBB (2025) maupun investigasi media massa seperti Mongabay dan Tempo sepanjang tahun 2025 sampai 2026 mendokumentasikan deforestasi jutaan hektar, termasuk dengan cara penggusuran masyarakat adat tanpa persetujuan. Proyek-proyek besar pemerintah juga tidak memperhatikan prinsip-prinsip *Free and Prior Informed Consent*, dan bahkan melibatkan militer dan Polri secara meluas, sehingga menimbulkan risiko korupsi, pelanggaran HAM, dan kerusakan ekologis yang masif.

Pemerintahan Prabowo bukan saja melanjutkan proyek bermasalah, namun menambahnya dengan berbagai kebijakan populis seperti Makan Bergizi Gratis, Koperasi Merah Putih, dan PSN lainnya yang sarat dengan konflik kepentingan dan juga pemborosan anggaran negara. Padahal saat ini keuangan negara sangat tergantung pada pajak rakyat dan utang. Berbagai kalangan, termasuk ilmuwan sosial dan politik, menekankan bahwa kebijakan semacam ini semakin memperkaya elit sambil merampas ruang hidup rakyat dan memusnahkan keanekaragaman hayati di Indonesia.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang:

- Memiliki budaya konstitusional yang menempatkan demokrasi, negara hukum, hak asasi manusia, dan keadilan sosial sebagai landasan penyelenggaraan negara melalui penguatan pendidikan kewargaan serta peran masyarakat sipil.
- Memiliki profesionalisme, etika dan budaya anti-korupsi, kolusi dan nepotisme dan secara konsisten menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan serta menjamin keadilan dan kepastian dalam pengambilan kebijakan publik dan penegakan hukum;

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Melihat deretan permasalahan dan tantangan di atas, pesimisme dan ketidakpercayaan terhadap penyelenggara negara mudah lahir di kalangan masyarakat. Namun, sesungguhnya konstitusi telah memberikan peta jalan bagi penyelenggaraan negara yang demokratis, berdasarkan supremasi hukum, pemisahan kekuasaan, penghormatan hak asasi manusia, dan keadilan sosial. Persoalannya bukan terletak pada ketiadaan norma konstitusional, melainkan pada semakin jauhnya praktik penyelenggaraan negara dari prinsip-prinsip tersebut. Ketika militer dan polisi semakin luas menerobos wilayah pemerintahan, ruang sipil kian menyempit, independensi peradilan melemah, hukum digunakan menjadi instrumen

kekuasaan, dan kebijakan publik semakin menguntungkan elite dibanding rakyat, kepercayaan publik pada negara akan semakin merosot. Untuk keluar dari lingkaran tersebut, diperlukan reformasi menyeluruh melalui langkah-langkah berikut.

Rekomendasi 1. Reformasi berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik.

Sistem kepartaian harus dipaksa lebih transparan dan akuntabel melalui kewajiban pelaporan dan audit sumber dana partai politik, termasuk semua sumbangan dana kampanye, larangan praktik politik uang, serta pembatasan dinasti politik. Pemilu yang jujur dan adil bukan hanya menyangkut pemungutan suara, tetapi juga kesetaraan akses politik sejak sebelum masa kampanye dimulai. Perlu dipertimbangkan pembentukan badan khusus yang independen untuk menyusun undang-undang yang sangat rentan kepentingan politik pemerintah dan DPR, terutama Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Partai Politik, serta peraturan yang mengatur cabang-cabang kekuasaan negara, seperti Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Rekomendasi 2. Menegakkan konstitusi dan independensi peradilan dalam kerangka negara hukum.

Demokrasi dan hak asasi manusia adalah pilar penting dalam negara hukum yang memungkinkan penyelenggara negara memiliki panduan untuk mengelola negara, dan membawa rakyat menuju kehidupan yang lebih baik di masa depan. Hak-hak dasar warga yang konstitusional dan kepastian hak atas berbagai kebebasan, penghidupan layak, dan akses keadilan sosial harus dijamin.

Kemerdekaan badan peradilan seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan juga Komisi Yudisial harus diperkuat melalui proses seleksi hakim yang bebas dari KKN, jaminan kecukupan anggaran, serta jaminan kemerdekaan lembaga. Hukum tidak boleh lagi dipakai sebagai instrumen pembungkaman masyarakat, oposisi politik, pers, maupun akademisi. Seluruh pelanggaran HAM yang berat pada masa lalu seperti Tragedi 1965-66, Tanjung Priok 1984, Lampung 1989, Kudatuli 1996, Penculikan/Penghilangan Paksa Aktivis 1997-1998, Kerusuhan 13-15 Mei 1998, Tragedi Penembakan Mahasiswa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II 1998-1999, hingga pelanggaran HAM selama operasi militer di Aceh, Papua, dan Timor Timur pada masa lalu harus dituntaskan melalui mekanisme hukum yang kredibel, adil, dan bermartabat.

Rekomendasi 3. Mengembalikan daulat sipil melalui reformasi sektor keamanan.

Sesuai prinsip negara hukum, yang bertujuan melindungi warga dari penyalahgunaan kekuasaan penyelenggara negara, dan mensyaratkan kepatuhan pada hukum, perlu pemisahan tegas antara pembidangan ruang sipil dan militer. Negara membutuhkan militer yang profesional mengemban pelaksanaan tugas dari kebijakan pertahanan nasional dari ancaman musuh luar negara lain, bukan ancaman domestik rakyatnya sendiri. Negara membutuhkan tentara berkemampuan canggih dan dapat bersaing dengan kekuatan tentara global, tapi tidak dibenarkan untuk melebarkan kuasanya dalam wilayah sipil yang tidak berhubungan dengan pertahanan. Negara juga membutuhkan Polri yang berintegritas tinggi dan dapat bekerja secara profesional dan adil dalam menegakkan hukum, memelihara keamanan, ketertiban, serta mampu memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Polri harus dilarang melebarkan kuasanya di luar pelaksanaan tugas keamanan dan penegakan hukum.

Dalam rangka menjaga pertahanan dan keamanan negara, militer dan polisi sangat dibutuhkan bagi kelangsungan hidup bernegara, tapi harus ada garis tegas agar mereka tidak merambah ruang-ruang sipil. Oleh karena itu, menggeser dan mengaburkan garis batas lingkup dan fungsi sipil-militer dan polisi adalah bertentangan dengan cita-cita konstitusi. Memperluas fungsi militer ke ruang-ruang sipil secara berlebihan akan melemahkan eksistensi, potensi, dan kapabilitas warga masyarakat sipil. Semakin sempitnya ruang gerak sipil akan mengurangi kemampuan mereka dalam memberikan kontribusi positif dalam pembangunan berbangsa, bermasyarakat, bernegara. Intinya, masyarakat perlu diberikan kebebasan dan perlindungan dalam mengembangkan potensi mereka agar dapat menyumbang secara maksimal dalam proses pembangunan yang menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pendekatan keamanan yang berlebihan harus segera dihentikan dan memberikan kebebasan sipil sesuai dengan rambu-rambu yang ditetapkan dalam konstitusi.

Pengembalian kedaulatan sipil harus segera dilakukan dengan cara mendorong demiliterisasi kebijakan pemerintah, menguatkan kembali kontrol sipil terhadap militer, dan menghapus struktur teritorial, serta memastikan bahwa keberadaannya tidak menduplikasi peran pemerintahan sipil dari tingkat pusat hingga tingkat kabupaten. Reformasi tersebut mencakup: (a) penegasan kembali pemisahan fungsi TNI sebagai alat pertahanan negara dan Polri sebagai alat keamanan dalam negeri; (b) reformasi menyeluruh sektor pertahanan, kepolisian, dan intelijen; serta (c) penghapusan komando teritorial.

Negara harus segera mereformasi kepolisian secara mendasar dengan melakukan pembatasan atas penempatan anggota Polri pada jabatan sipil, penguatan Kompolnas, serta pengurangan sebagian kewenangan Polri dengan mengalihkannya ke lembaga lain, misalnya kewenangan pengamanan kementerian/lembaga dan pejabat negara maupun sebagian kewenangan di bidang lalu lintas. Seluruh perubahan tersebut harus didukung melalui revisi mendasar terhadap Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri.

Rekomendasi 4. Menghapuskan hukum dan kebijakan menindas rakyat serta memperkaya elit.

Negara harus segera mencabut dan mengganti produk hukum yang mendorong eksploitasi kekayaan alam tanpa batas, merampas ruang hidup masyarakat, merusak lingkungan hidup dan keanekaragaman hayati, termasuk Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Penanaman Modal Asing, dan berbagai peraturan terkait lainnya. Negara juga harus mengembalikan hak-hak masyarakat adat, melindungi keanekaragaman hayati, serta mencabut kebijakan-kebijakan yang berpotensi koruptif dan merugikan masyarakat, seperti Makan Bergizi Gratis, Koperasi Merah Putih, Proyek Strategis Nasional, termasuk Food Estate, apabila terbukti bertentangan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan kepentingan publik.

Untuk meminimalisir kriminalisasi, aturan-aturan hukum yang sifatnya ‘karet” dan gampang disalahgunakan oleh pemerintah dan aparat penegak hukum, misalnya, UU ITE, UU Narkotika, dan pasal-pasal yang membatasi kebebasan berekspresi dalam KUHP harus direvisi dengan yang lebih demokratis dan sesuai dengan pesan-pesan konstitusi.

Rekomendasi 5. Mereformasi proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perubahan atas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk memastikan seluruh produk hukum disusun berdasarkan bukti ilmiah yang dapat

dipertanggungjawabkan, didukung naskah akademik berkualitas, mewajibkan transparansi seluruh dokumen rancangan peraturan, menyediakan waktu pembahasan yang memadai, serta menjamin partisipasi publik yang bermakna dalam setiap tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Rekomendasi 6. Menjamin kebebasan sipil, kebebasan pers, dan kebebasan akademik.

Negara harus menjamin kebebasan berekspresi, kebebasan pers, membatasi konglomerasi media yang mengancam pluralisme informasi, menghapus berbagai bentuk kontrol kekuasaan terhadap perguruan tinggi, serta memastikan kebebasan akademik bagi ilmuwan dan lembaga pendidikan tinggi.

Rekomendasi 7. Mengembalikan kemandirian KPK dan memperkuat *state auxiliary bodies*

Pengembalian kemandirian KPK dilakukan melalui pemulihan model kelembagaan sebagaimana diatur sebelum revisi Undang-Undang KPK, menjamin proses seleksi pimpinan yang bebas dari campur tangan politik, serta mengembalikan pegawai KPK yang diberhentikan secara melawan hukum.

*State auxiliary bodie*s perlu diperkuat melalui pengembalian keberadaan KASN serta jaminan independensi, integritas, dan kecukupan anggaran bagi Ombudsman, KPPU, Komnas HAM, dan lembaga independen lainnya. Selain itu, harus ada langkah sungguh-sungguh mencegah konflik kepentingan dan korupsi, antara lain melalui pemeriksaan kewajaran kekayaan dan transaksi keuangan bagi setiap calon pejabat setingkat menteri dan eselon I oleh KPK dan PPATK sebelum pengangkatan, serta pengaturan larangan pejabat negara beserta keluarganya untuk menjalankan bisnis dengan pemerintah atau menduduki jabatan-jabatan publik yang rawan konflik kepentingan.

Rekomendasi 8. Perbaikan menyeluruh lembaga penegak hukum.

Penegakan hukum yang profesional, adil dan berintegritas membutuhkan reformasi menyeluruh lembaga penegak hukum, utamanya Polri, Kejaksaan, dan Pengadilan. Hal ini harus dilakukan melalui, antara lain: (a) pembatasan dan pengaturan terkait tugas dan wewenang lembaga penegak hukum yang terintegrasi dan menjamin akuntabilitas melalui revisi KUHAP, UU Kejaksaan dan UU Polri; (b) perbaikan mendasar sistem seleksi dan pembinaan karir aparat penegak hukum dan hakim); (c) peningkatan anggaran dan gaji penyidik Polri dan jaksa yang didahului asesmen yang obyektif; (d) perbaikan sistem pengawas eksternal, yakni penguatan Kompolnas, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Yudisial; (e) optimalisasi pengumpulan, publikasi dan penggunaan data penegakan hukum untuk mendukung pengambilan kebijakan yang objektif dan memastikan akuntabilitas (Kemenkopolhukam, 2023). Tanpa pembenahan menyeluruh pada lembaga penegak hukum, visi negara hukum hanya akan ada dalam tulisan di atas kertas namun tidak akan pernah dirasakan oleh masyarakat dan pencari keadilan.

PENUTUP

Dinamika politik hukum dan penegakan hukum di Indonesia hari ini, banyak diwarnai dengan penggunaan hukum untuk meredam suara kritis warga dan oposisi, manipulasi aturan

hukum untuk membenarkan kebijakan yang salah dari pemerintahan, dan memudahkan berjalannya arus balik otoritarianisme di Indonesia.

Reformasi sejati memerlukan supremasi sipil yang kuat, negara hukum yang adil, dan kebijakan pembangunan yang berkelanjutan serta inklusif. Reformasi sejati memerlukan keberanian sebuah bangsa yang besar untuk menuntaskan masa transisinya dari otoritarianisme di masa lalu dengan menyelesaikan seluruh kejahatan berat hak asasi manusia dengan membentuk pengadilan HAM *ad hoc*, membuka akses dokumen, dan memberi reparasi pada korban. Keadilan bukanlah balas dendam, tapi syarat agar luka kolektif tidak diwariskan ke generasi masa mendatang.

Tanpa implementasi seluruh tuntutan ini, Indonesia berisiko mengalami regresi demokrasi lebih jauh, termasuk otokrasi elektoral, dan otokrasi tertutup. Reformasi harus didasarkan pada bukti empiris, partisipasi publik yang luas, dan komitmen yang sungguh-sungguh dalam menjalankan nilai-nilai yang terkandung dalam UUD 1945. Implementasi tuntutan-tuntutan masyarakat tersebut harus dilaksanakan jika kita mengimpikan negara hukum yang demokratis.

Akhirnya, untuk mewujudkan cita-cita mulia di atas dan mengarahkan kembalinya negara kepada nilai-nilai demokrasi yang berdasarkan pada supremasi hukum, kita harus kembali menggerakkan kesadaran publik dan menghidupkan kembali peran kampus sebagai pusat peradaban dan keadaban bangsa. Kita harus membawa dan memulai kembali gerakan ini dari kampus dan akar rumput. Ini karena perubahan sosial dan politik di Indonesia dan di banyak negara selalu diawali dan dimotori oleh kekuatan intelektual publik, gerakan sosial, dan kesadaran generasi pemuda, mahasiswa, dan masyarakat biasa yang tidak mau bersekutu dengan kebohongan para elit bangsa yang melupakan sumpah dan janjinya pada cita-cita konstitusi.

DAFTAR RUJUKAN

Aliansi Jurnalis Independen. (2026, 20 Mei). Kebebasan pers berada dalam pusaran ancaman sensor dan swasensor digital. https://aji.or.id/informasi/kebebasan-pers-berada-dalam-pusaran-ancaman-sensor-dan-swasensor-digital

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/j.ctvdtphhq

Aspinall, E., & van Klinken, G. (Eds.). (2011). *The state and illegality in Indonesia*. KITLV Press.

Assegaf, R. S. (2019). The Supreme Court: Reformasi, independence and the failure to ensure legal certainty. In M. Crouch (Ed.), *The politics of court reform: Judicial change and legal culture in Indonesia* (pp. 41–42). Cambridge University Press.

Basyari, I. (2026, May 21). Tertatih merawat demokrasi setelah 28 tahun Reformasi (1). *Kompas.id*. https://www.kompas.id/artikel/tertatih-merawat-demokrasi-setelah-28-tahun-reformasi

Butt, S. (2023). *Judicial dysfunction in Indonesia*. Melbourne University Press.

Freedom House. (2026). *Indonesia: Freedom in the world 2026 country report*. https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2026

Gammon, L. (2022). *Constrained populism in Indonesia: Joko Widodo, electoral institutions and party power* [Doctoral dissertation, Australian National University].

Institute for Criminal Justice Reform. (2025). *Sembilan masalah dalam RUU KUHAP*. https://icjr.or.id/sembilan-masalah-dalam-ruu-kuhap/

Institute for Policy Analysis of Conflict. (2023). *Civil-military relations in Indonesia after Jokowi* (IPAC Report No.87). https://understandingconflict.org/en/publications/ipac-report-87-civil-military-relations-in-indonesia-after-jokowi.

Kemitraan. (2024). *Catatan kelabu perlindungan terhadap pembela HAM*.

Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. (2023). *Rekomendasi agenda prioritas percepatan reformasi hukum*.

Komisi Percepatan Reformasi Polri. (2026). *Laporan Komisi Percepatan Reformasi Polri kepada Presiden Republik Indonesia*.

Kompas.com. (2026, May 30). *Mengapa Ombudsman 2021–2026 disebut paling bermasalah*. https://nasional.kompas.com/read/2026/05/30/05592931/mengapa-ombudsman-2021-2026-disebut-paling-bermasalah?page=all

Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. (2023). *Catatan-catatan kritis terhadap revisi UU Kejaksaan dan upaya reformasi Kejaksaan*.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Mietzner, M. (2026). *Ruling Indonesia: Jokowi's presidency in an age of democratic crisis and great power competition*. University of Michigan Press.

Mochtar, Z. A. (2026). *Konservatisme yang menguat dan independensi lembaga negara yang melemah: Mencari relasi dan mendedah jalan perbaikan* [Pidato pengukuhan guru besar]. Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada.

Nur, M. F. (2023, October 11). Kerawanan netralitas PNS di tahun politik usai KASN dibubarkan. *Tirto.id*. https://tirto.id/kerawanan-netralitas-pns-di-tahun-politik-usai-kasn-dibubarkan-gQUH

Power, T. P. (2021). Serangan atas akuntabilitas: Politisasi penegakan hukum, pemaksaan partisan, dan penggelembungan kekuasaan eksekutif di bawah pemerintahan Jokowi. In T. Power & E. Warburton (Eds.), *Demokrasi di Indonesia: Dari stagnasi ke regresi* (pp. 398–406). Kepustakaan Populer Gramedia.

Project Multatuli. (2026, July 10). Satgas PKH dan komando bisnis sawit berkedok pemulihan hutan. https://projectmultatuli.org/satgas-pkh-dan-komando-bisnis-sawit-berkedok-pemulihan-hutan

Reporters Without Borders. (2026). *Indonesia*. https://rsf.org/en/country/indonesia

Salam, H. (2026, May 22). Majelis etik cecar pansel Ombudsman yang kecolongan loloskan Hery Susanto. *Kompas.id*. https://www.kompas.id/artikel/majelis-etik-cecar-pansel-ori-yang-kecolongan-loloskan-hery-susanto

Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review, 85*(2), 545–584.

Siregar, S. N. (2025). Politicised policing in Indonesia: A study of the Indonesian National Police during the 2019 presidential election. *Asian Journal of Political Science, 33*(3), 654–672.

Sebastian, L. C., Syailendra, E. A, & Indrabayu, K. (2018). Civil-military relations in Indonesia after the reform period. *Asia Policy*, *13*(3), 49-78.

SETARA Institute. (2023, May 24). Dari revisi UU TNI hingga penambahan kodam: kontradiksi upaya penguatan pertahanan. *setara-institute.org*. https://setara-institute.org/media_setara/dari-revisi-uu-tni-hingga-penambahan-kodam-kontradiksi-upaya-penguatan-pertahanan/

Tempo. (2024). *Polisi Pilkada 2024*. https://www.tempo.co/kolom/polisi-pilkada-2024-1166149

Tempo. (2026, April 9). Pengadaan motor MBG tak konsultasi dengan Komisi IX DPR. https://www.tempo.co/politik/pengadaan-motor-mbg-tak-konsultasi-dengan-komisi-ix-dpr-2127845

Tempo. (2026, July 23). Komisi X DPR: Belum ada penjelasan soal pembentukan Universitas RI. https://www.tempo.co/politik/komisi-x-dpr-belum-ada-penjelasan-soal-pembentukan-universitas-ri-2277769

Wibisana, A. G. (2025). Kegamangan sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan: Melihat UU Ciptaker dari perspektif prinsip non-regresi. *Jurnal Hukum & Pembangunan, 55*(3), 433–470.

World Justice Project. (2025). *Indonesia: Rule of Law Index 2025*. https://worldjustice project.org/rule-of-law-index/country/2025/Indonesia/

02. Antikorupsi | Menata Ulang Strategi Pemberantasan Korupsi

Penulis : Danang Widoyoko dan Natalia Soebagio.[2]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Indonesia menghadapi paradoks dalam pemberantasan korupsi. Di satu sisi, pemerintah secara aktif mengungkap dan menindak berbagai kasus korupsi besar, termasuk melalui penyitaan aset dan penjatuhan hukuman terhadap pejabat maupun pelaku usaha. Di sisi lain, berbagai indikator internasional menunjukkan bahwa kualitas pengendalian korupsi justru mengalami kemunduran. Kondisi ini mengindikasikan ada persoalan dalam kebijakan dan strategi pemberantasan korupsi.

Tulisan ini berpendapat, reformasi anti-korupsi harus diarahkan pada penguatan tata kelola dan akuntabilitas politik, bukan semata-mata peningkatan intensitas penegakan hukum. Pada akhirnya, pengendalian korupsi harus dipahami sebagai agenda transformasi kelembagaan jangka panjang. Keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh jumlah kasus yang diungkap atau besarnya aset yang disita, tetapi oleh kemampuan negara membangun institusi yang akuntabel, memperkuat pengawasan, dan menegakkan aturan yang berlaku sama bagi seluruh warga negara. Dengan demikian, reformasi anti-korupsi dapat berfungsi tidak hanya sebagai instrumen hukuman, tetapi juga sebagai pondasi bagi tata kelola pemerintahan yang lebih efektif, adil, dan berintegritas.

PENDAHULUAN

Korupsi merupakan salah satu persoalan penting dalam tata kelola pemerintahan Indonesia yang hingga kini belum berhasil diselesaikan secara tuntas. Berbagai strategi, kebijakan, dan reformasi kelembagaan telah diterapkan selama lebih dari dua dekade terakhir, terutama setelah krisis 1998. Akan tetapi, hasil yang dicapai belum mampu menciptakan sistem yang efektif dalam mencegah dan memberantas korupsi secara berkelanjutan. Alih-alih menunjukkan tren perbaikan yang konsisten, perkembangan dalam beberapa tahun terakhir justru mengindikasikan kemunduran yang signifikan.

Kemunduran pemberantasan korupsi mulai terlihat secara jelas pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo. Salah satu titik balik yang paling penting adalah revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2019 yang mengubah struktur, kewenangan, dan independensi lembaga tersebut. Revisi ini memicu kritik luas dari masyarakat sipil, mahasiswa dan akademisi, hingga komunitas internasional karena dianggap melemahkan salah satu badan penting dalam sistem antikorupsi Indonesia.

Pada masa pemerintahan Presiden Prabowo Subianto, paradoks pemberantasan korupsi semakin terlihat. Di satu sisi, pemerintah menunjukkan komitmen melalui pengungkapan sejumlah kasus korupsi besar, penangkapan pejabat dan pengusaha yang terlibat, serta penyitaan aset hasil tindak pidana korupsi. Langkah-langkah tersebut menciptakan kesan

[2] Tulisan ini dipresentasikan dalam pertemuan FIAD yang diadakan di UGM pada tanggal 30 Juli 2026, yang dihadiri antara lain oleh Asfinawati, Sulistyowati Irianto, Wening Udasmoro, Baiquni, Okky Madasari, Zainal Bagir, Novrizal Bahar, Usman Hamid, dan Titi Anggraini. Peer review tulisan ini dilakukan oleh Made Supriatma.

bahwa negara tetap serius dalam memproses pelaku korupsi. Namun disisi lain, berbagai kebijakan publik justru membuka peluang baru bagi praktik korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Beberapa program prioritas pemerintah yang masuk dalam kategori Program Strategis Nasional (PSN) memperoleh perlakuan khusus yang mengesampingkan transparansi dan akuntabilitas serta berbagai prosedur standar. Dalam banyak kasus, proyek-proyek tersebut dijalankan melalui mekanisme yang menyimpang dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, termasuk lemahnya pengawasan publik dan minimnya keterbukaan informasi. Akibatnya, penegakan hukum terhadap korupsi tidak diiringi dengan upaya yang sama kuatnya untuk mencegah munculnya korupsi baru. Situasi ini menunjukkan bahwa persoalan korupsi di Indonesia tidak semata-mata berkaitan dengan lemahnya penegakan hukum, tetapi juga berkaitan dengan kemunduran institusi demokrasi, melemahnya mekanisme akuntabilitas, dan sentralisasi kekuasaan yang mengakibatkan pengawasan tidak efektif.

Untuk memahami persoalan korupsi di Indonesia, tulisan ini menggunakan kerangka analisis yang lebih luas dari korupsi. Alina Mungiu-Pippidi merumuskan kerangka analisis etika universal versus partikular (Mungiu-Pippidi, 2015). Dalam etika universal, alokasi barang publik berdasarkan merit system dan aturan yang impersonal. Dua hal ini menjadi aspek esensial bagi tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam etika universal, setiap warga negara mendapatkan pelayanan dan pemenuhan hak tanpa memandang latar belakang, identitas dan apapun kondisinya. Sebaliknya, di dalam partikularisme, kekuasaan dan sumber daya didistribusikan berdasarkan koneksi, favoritisme dan patronase. Indonesia memiliki hukum dan peraturan yang lengkap di atas kertas untuk memberantas korupsi, tetapi dalam praktik dan norma sehari-hari justru menunjukkan bentuk-bentuk partikularisme.

Jika partikularisme merupakan aturan, beberapa bentuk korupsi di dalamnya seperti favoritisme terstruktur vertikal (klientelisme, patronase) dan horizontal (modal sosial negatif, mafia alumni), partikularisme dengan motivasi kekerabatan (nepotisme, favoritisme etnis) serta berbagai korupsi lainnya seperti pemerasan, penyuapan, dan penggelapan (Mungiu-Pippidi, 2015).

Tulisan ini mengajukan dua pertanyaan mendasar. Pertama, apa yang menyebabkan korupsi di Indonesia mengalami pemburukan padahal telah menerapkan berbagai strategi pemberantasan? Kedua, kebijakan apa yang bisa direkomendasikan agar Indonesia bisa memerangi korupsi?

Secara umum, memburuknya pemberantasan korupsi karena dilemahkannya kelembagaan pengawasan. Oleh karena itu, agar Indonesia mampu mengendalikan korupsi, dibutuhkan keputusan radikal untuk menghentikan program pemerintah yang bermasalah serta mengembalikan demokrasi dan kelembagaan pengawasan.

Kemunduran pemberantasan korupsi di Indonesia dapat diidentifikasi melalui beberapa persoalan utama. Pertama, terjadinya pelemahan institusi pengawasan dan penegakan hukum yang selama ini berfungsi sebagai pengendali kekuasaan. KPK yang sebelumnya menjadi simbol keberhasilan reformasi antikorupsi mengalami penurunan kapasitas dan independensi. Pada saat yang sama, lembaga-lembaga pengawas lainnya seperti Komisi Yudisial, Kompolnas, dan Komisi Kejaksaan tidak mendapatkan kewenangan yang cukup untuk menjalankan fungsi pengawasan secara efektif. Bahkan sebelum KPK, Komisi Yudisial telah dilemahkan. Sementara lembaga pengawas lain, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi lemah karena diisi oleh politisi sehingga audit dan pengawasan bersifat politis ketimbang teknis.

Kedua, terjadi penurunan kualitas demokrasi yang berdampak langsung pada kemampuan masyarakat untuk mengawasi pemerintah. Mekanisme akuntabilitas horisontal, yaitu pengawasan antarlembaga negara, semakin melemah akibat meningkatnya dominasi eksekutif. Sementara itu, akuntabilitas vertikal melalui Pemilu tidak efektif. Maraknya praktik pembelian suara dan minimnya transparansi dan akuntabilitas pendanaan politik serta buruknya penegakan hukum dalam Pemilu, menjadikan Pemilu gagal menjadi instrumen untuk masyarakat menjatuhkan sanksi kepada wakil-wakilnya. Demikian juga pengawasan oleh media massa dan masyarakat sipil juga mengalami kemunduran. Negara yang semakin represif melemahkan pengawasan oleh masyarakat sipil.

Ketiga, ekspansi peran negara dalam perekonomian dan pembangunan tidak disertai dengan penguatan sistem pengawasan. Berbagai program pemerintah dengan anggaran besar dijalankan melalui mekanisme penugasan langsung atau prosedur yang mengurangi kompetisi dan transparansi. Di belakang ekspansi peran negara membonceng berbagai kepentingan untuk membangun patronase dan memburu rente dari proyek-proyek negara.

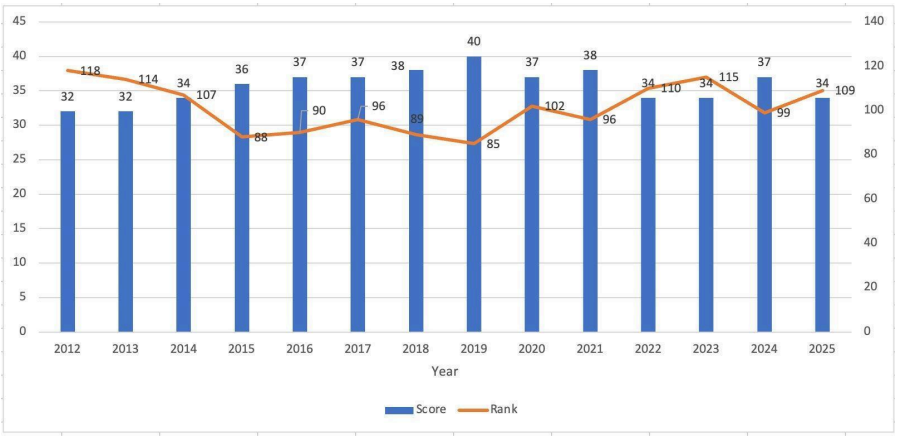
Keempat, penegakan hukum antikorupsi menghadapi risiko penyalahgunaan. Awalnya, kemunduran demokrasi pada masa pemerintahan Joko Widodo ditandai dengan penggunaan hukum untuk melemahkan oposisi. Secara terbuka, hukum digunakan untuk membubarkan organisasi dan memenjarakan oposisi. Penegakan hukum kasus korupsi juga digunakan untuk memenjarakan, dan mengancam, suara kritis terutama dari oposisi. Thomas Power menyebutnya dengan praktik "weaponization of law enforcement" (Power, 2020). Ketika sistem pengawasan independen terhadap lembaga hukum melemah, penegakan hukum bisa digunakan secara selektif untuk kepentingan politik tertentu. Akibatnya, hukum tidak lagi berfungsi sebagai instrumen keadilan, melainkan sebagai alat untuk mengendalikan dan mendisiplinkan elite politik.

Masalah-masalah tersebut menunjukkan bahwa korupsi tidak dapat dipahami sebagai tindakan individual semata, melainkan sebagai gejala dari kerusakan yang lebih luas dalam sistem politik, hukum dan pemerintahan. Praktik korupsi menunjukkan keberadaan partikularisme dalam berbagai sektor. Hanya mereka yang memiliki kedekatan dengan kekuasaan yang mendapatkan akses pada sumber daya material atau mendapatkan perlindungan dari pengawasan dan sanksi hukum.

TEMUAN DAN ANALISIS

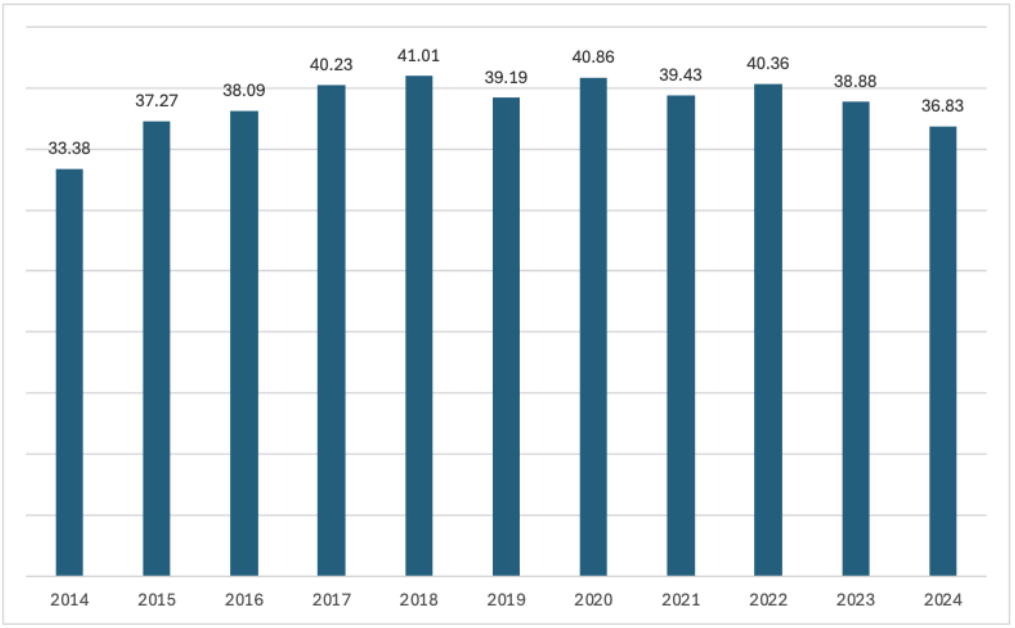
Temuan 1. Kemunduran Korupsi dalam Berbagai Indikator Global

Sejumlah indikator global menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi di Indonesia mengalami kemunduran dalam beberapa tahun terakhir. Salah satu indikator yang paling banyak digunakan adalah Corruption Perceptions Index (CPI) yang diterbitkan oleh Transparency International (Grafik 2.1). Skor Indonesia mencapai titik tertinggi pada tahun 2019 dengan nilai 40 di peringkat 85 dari 180 negara seperti bisa dilihat pada Grafik 2.1. Namun setelah revisi UU KPK pada tahun yang sama, skor tersebut terus mengalami penurunan. CPI terakhir pada tahun 2025 memberikan skor 34 untuk Indonesia di peringkat 109 dari 182 negara. Tren ini menunjukkan bahwa persepsi terhadap efektivitas pemberantasan korupsi di Indonesia semakin memburuk.



Grafik 2.1. *Skor dan peringkat CPI Indonesia 2012-2025*
Sumber: *Transparency International (2025)*

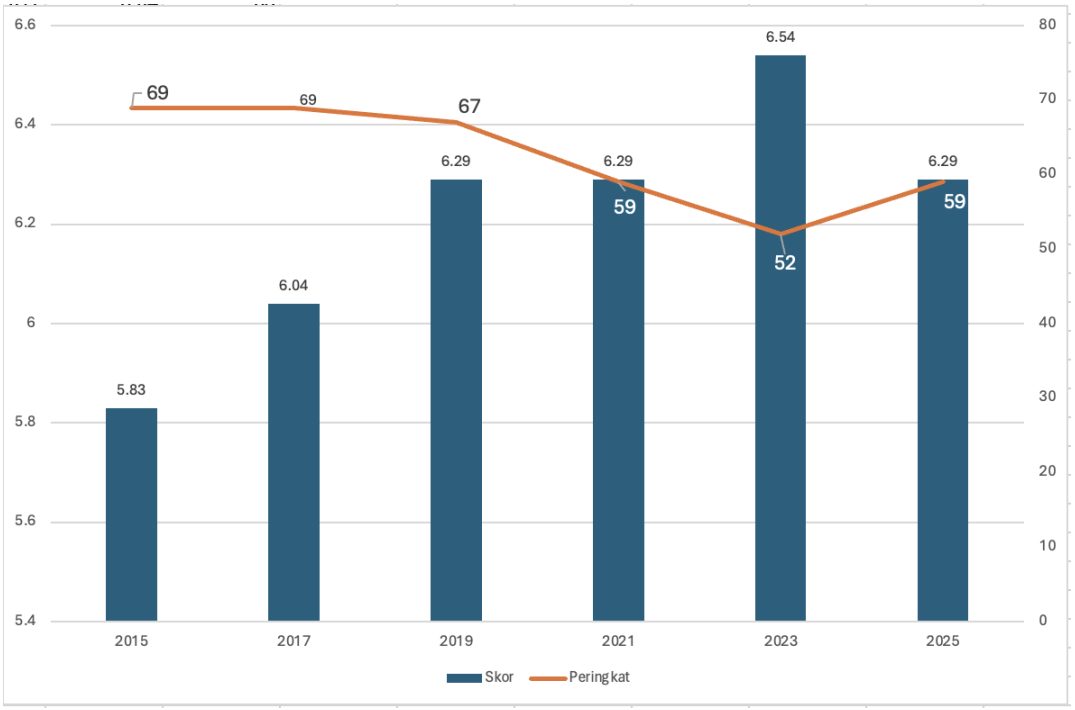
Kecenderungan serupa juga terlihat dalam Worldwide Governance Indicators (WGI) yang diterbitkan oleh Bank Dunia, terutama pada dimensi Control of Corruption (World Bank, n.d.). Skor tertinggi didapat Indonesia 41,01 pada tahun 2018. Pada survei terakhir tahun 2024, skor Indonesia turun menjadi 36,83 (Grafik 2.2). Penurunan indikator ini menunjukkan semakin lemahnya kemampuan negara dalam mengendalikan penyalahgunaan jabatan publik untuk kepentingan pribadi.



Grafik 2.2. *Skor Indonesia dalam Control of Corruption - Worldwide Governance Indicator*
Sumber: *World Bank (2025) diolah penulis.*

Indikator lain yang relevan adalah Index of Public Integrity (IPI), yang mengukur kapasitas pengendalian korupsi berdasarkan keseimbangan antara peluang korupsi dan kapasitas masyarakat untuk membatasinya (Mungiu-Pippidi & Dadasov, 2016). Berbeda dari CPI dan WGI yang mengukur persepsi terhadap korupsi, IPI mengukur kualitas institusi yang dapat mencegah atau membuka peluang korupsi. Indeks ini menilai aspek seperti independensi peradilan, kebebasan pers, transparansi administrasi publik, dan kapasitas negara. Ketika

institusi-institusi tersebut melemah, integritas publik akan menurun dan peluang korupsi meningkat. Pada tahun 2023, skor Indonesia 6,54 di peringkat 52 dari 119 negara. Pada indeks terakhir pada tahun 2025, skor Indonesia turun menjadi 6,29 di peringkat 59 dari 119 negara (Grafik 2.3).



Grafik 2.3. *Skor dan peringkat Indonesia adalah IPI 2015-2025*
Sumber: *Index of Public Integrity, ERCAS/CIPE, diolah penulis.*

Tiga indikator global yang menggunakan metode berbeda menunjukkan secara konsisten kemunduran pemberantasan korupsi di Indonesia. Indikasi dari studi kuantitatif berbasis persepsi seperti Corruption Perception Index dan Worldwide Governance Indicators mendapatkan konfirmasi dari analisis kelembagaan seperti yang ditunjukkan oleh Index of Public Integrity.

Temuan 2. Korupsi dan Demokrasi

Pemberantasan korupsi memiliki hubungan yang sangat erat dengan kualitas demokrasi. Demokrasi menyediakan berbagai mekanisme akuntabilitas vertikal dan horisontal yang memungkinkan penyalahgunaan kekuasaan terdeteksi dan dikoreksi (O'Donnell, 1999).

Dalam konteks Indonesia, akuntabilitas horizontal mengalami kemunduran melalui pelemahan berbagai institusi negara yang semestinya berfungsi mengawasi kekuasaan eksekutif. Pelemahan KPK merupakan salah satu contoh paling nyata. Selain itu, kontroversi yang melibatkan Mahkamah Konstitusi dan menurunnya fungsi pengawasan DPR juga memperlemah sistem checks and balances.

Akuntabilitas vertikal juga menghadapi tantangan serius. Praktik politik uang dalam pemilu membuat hubungan antara pemilih dan pejabat publik menjadi transaksional. Dalam kondisi seperti ini, warga tidak lagi memilih berdasarkan program dan rekam jejak, melainkan berdasarkan insentif jangka pendek yang diberikan selama proses pemilu.

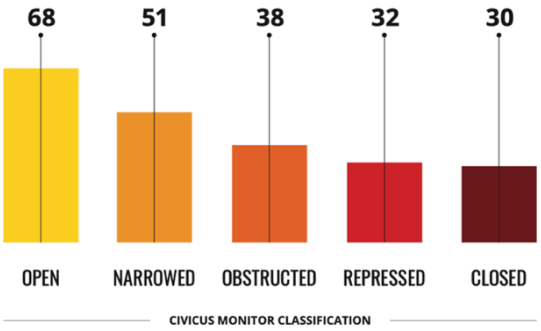
Mempertajam konsep akuntabilitas vertikal dan horizontal, AJ Brown merumuskan akuntabilitas sosial (Brown, 2018). Dalam konteks pemberantasan korupsi di Indonesia,

akuntabilitas sosial juga mengalami kemunduran. Akuntabilitas sosial tampak pada aktivitas media massa dan masyarakat sipil untuk mengawasi kekuasaan. Kapasitas dan aktivitas masyarakat sipil untuk melakukan pengawasan mengalami kemunduran karena menghadapi represi yang terus meningkat. Media massa menghadapi tekanan ekonomi yang berat akibat disrupsi digital. Banyak organisasi media menjadi semakin bergantung pada pendapatan yang bersumber dari pemerintah atau kelompok ekonomi tertentu. Ketergantungan ini berpotensi mengurangi independensi media dalam melakukan investigasi dan kritik terhadap kebijakan publik. Selain itu, pemerintahan Prabowo juga melakukan tekanan terhadap media.[3]

Menyempitnya ruang sipil (*civic space*) semakin memperburuk keadaan. Kritik terhadap pemerintah seringkali direspons melalui tekanan politik, kriminalisasi, atau kooptasi. Akibatnya, masyarakat menjadi semakin sulit menjalankan fungsi pengawasan yang merupakan salah satu fondasi utama demokrasi. Praktik *weaponization of law enforcement* yang menargetkan masyarakat sipil telah dimulai pada masa Jokowi dan diteruskan Presiden Prabowo. Setelah demonstrasi pada Agustus 2025, 6.719 aktivis pemuda dan mahasiswa diburu dan ditangkap. Hingga Februari 2026, 703 diantaranya masih diproses hukum (Komisi Pencari Fakta, 2026).

Dunia akademik juga menghadapi tantangan yang serupa. Komersialisasi pendidikan tinggi, meningkatnya tuntutan administratif, dan berkurangnya dukungan terhadap penelitian kritis telah mengurangi kontribusi akademisi dalam mengawasi kebijakan publik. Padahal, universitas merupakan salah satu sumber utama lahirnya gagasan kritis dan evaluasi berbasis bukti terhadap kinerja pemerintah.

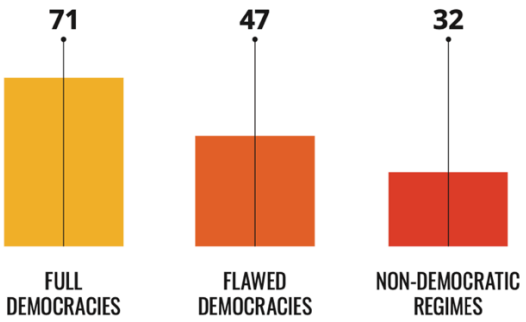
Laporan Corruption Perception Index 2025 menunjukkan keterkaitan antara demokrasi dan pemberantasan korupsi. Membandingkan data CPI dengan CIVICUS Monitor (Grafik 2.4), negara-negara dengan *civic space Open*, rata-rata skor CPI 68. Kategori Narrowed, rata-rata skor 51, kategori Obstructed rata-rata skor 38, kategori Repressed rata-rata skor 32. Skor paling buruk diraih oleh negara-negara dengan kategori Closed.



Grafik 2.4. *Rata-rata skor CPI untuk beragam level kebebasan sipil*
Sumber: *Transparency International (2026)*

Temuan serupa juga ditunjukkan dalam laporan CPI 2025 dengan membandingkan skor CPI dan indeks demokrasi yang diterbitkan The Economist Unit (Grafik 2.5). Negara-negara Full Democracies mendapatkan skor rata-rata CPI 71, kategori Flawed Democracies skor rata-rata 47, dan kategori Non-democratic regimes skor CPI rata-rata 32.

[3] Lihat seri liputan Project Multatuli tentang tekanan terhadap media yang dilakukan oleh pemerintahan Prabowo, Viriya Singgih, "Hari-Hari Wartawan Di Bawah Tekanan 'Departemen Penerangan' Prabowo," Project Multatuli, Jakarta, July 24, 2026, https://projectmultatuli.org/hari-hari-wartawan-di-bawah-tekanan-departemen-penerangan-prabowo.



Grafik 2.5. *Rata-rata skor CPI untuk beberapa tipe pemerintahan*
Sumber: *Transparency International (2026)*

Temuan 3. *Abuse of Power* dalam Penegakan Hukum

Ketika mekanisme pengawasan publik melemah, penegakan hukum menjadi instrumen utama pemberantasan korupsi. Namun kondisi ini justru membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Salah satu potensi penyalahgunaan adalah penggunaan pasal korupsi tetapi tanpa pembuktian niat jahat. UU No. 31/1999 jo UU No. 20/2001, Pasal 2 dan Pasal 3 dipandang sebagai "pasal karet" karena sepanjang ada kerugian negara, maka seseorang bisa didakwa dan dipidana dalam kasus korupsi (Lindsey dan Butt, 2026).

Dalam sistem yang tidak memiliki pengawasan kuat, proses hukum dapat digunakan secara selektif. Lucio Picci menunjukkan bagaimana penegakan hukum kasus korupsi dipergunakan untuk menekan lawan-lawan politik (Rusia), dan terkait dengan konsolidasi elit (Brazil) (Picci, 2024). Dalam konteks Indonesia, kasus korupsi dapat diarahkan untuk menekan lawan politik, mendisiplinkan birokrat yang tidak loyal, atau mengendalikan elite dan anggota koalisi agar sejalan dengan kepentingan kekuasaan (Gammon, 2025). Akibatnya, penegakan hukum kehilangan karakter impersonal yang merupakan syarat utama negara hukum. Hukum tidak lagi berlaku sama bagi seluruh warga negara, melainkan digunakan secara strategis sesuai kebutuhan politik. Salah satu kasus kontroversial adalah peradilan Thomas Trikasih (Tom) Lembong, Menteri Perdagangan yang didakwa melakukan korupsi dalam impor gula (Baskoro, 2026). Majelis Hakim di pengadilan tingkat pertama menjatuhkan vonis 4,5 tahun penjara dan denda Rp. 750 juta. Kasus ini menimbulkan kontroversi karena kebijakan impor gula juga dilakukan oleh Menteri Perdagangan lain pada masa pemerintahan Jokowi, tetapi hanya Tom Lembong yang diadili. Selain itu, majelis hakim juga tidak menemukan bukti Tom Lembong memperkaya diri sendiri. Karena desakan publik yang luas, akhirnya Presiden Prabowo Subianto mengeluarkan abolisi dan akhirnya Tom Lembong bebas.

Dalam situasi seperti ini, kasus korupsi dapat berfungsi sebagai instrumen untuk mengikat elite politik melalui ancaman penegakan hukum yang selektif. Dampaknya bukan hanya terhadap kualitas demokrasi, tetapi juga terhadap efektivitas pemberantasan korupsi itu sendiri serta runtuhnya kepercayaan terhadap sistem hukum.

Temuan 4. Perampasan aset tanpa akuntabilitas

Pemberantasan korupsi yang hanya berfokus pada penggantian aktor tanpa memperbaiki sistem, berisiko menciptakan siklus korupsi baru. Pergantian kelompok yang menikmati rente tidak otomatis menghilangkan praktik rente itu sendiri. Korupsi hanya berpindah tangan dari satu kelompok ke kelompok lain. Contoh relevan bisa dilihat pada pengelolaan aset yang disita dalam kasus korupsi. Aset perkebunan sawit milik Surya Darmadi (Grup Duta Palma) disita negara dan kemudian dialihkan ke BUMN PT Agrinas Palma Nusantara. Komisaris dan

direksi BUMN ini didominasi oleh para pendukung presiden, terutama pensiunan TNI. Akibatnya BUMN tidak memiliki kapasitas dan kemudian mengalihkan kembali pengelolaan perkebunan sawit ke perusahaan lain, diantaranya PT Jhonlin Agro Raya (JARR) milik Haji Isam (CNBC Indonesia, 2026)

Merespon persoalan alih fungsi dan penyerobotan hutan, negara membentuk Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan (Satgas PKH). Satgas dipimpin oleh Menteri Pertahanan dan dalam operasinya melibatkan TNI dan Kejaksaan. 28 perusahaan yang diduga menyebabkan banjir di Sumatera Utara dan Aceh disita tanpa melalui proses hukum yang terbuka. Aset 28 perusahaan tersebut kini dikelola oleh BUMN, terutama Perhutani (Kehutanan) dan MIND ID (pertambangan). Tanpa proses peradilan yang terbuka dan adil, kebijakan ini hanya menyita aset tanpa menyelesaikan akar persoalan dalam alih fungsi hutan yang menyebabkan bencana banjir tersebut.

Berdasarkan praktik penegakan hukum dalam kasus korupsi, serta kebiasaan baru penegak hukum memamerkan denda dan aset yang disita dalam bentuk uang tunai, menunjukkan pergeseran penegakan hukum. Akibatnya, penegak hukum berlomba-lomba mengejar perkara dengan kerugian negara yang besar untuk dipamerkan. Padahal pemberantasan korupsi seharusnya melangkah lebih jauh dengan membentuk norma baru menuju masyarakat yang menerapkan etika universal.

Temuan 5. Kontradiksi Pemberantasan Korupsi

Pemerintahan Prabowo Subianto sangat gencar melakukan pemberantasan korupsi. Banyak kasus korupsi dibongkar, terutama kasus-kasus dengan kerugian negara yang besar. Tetapi pada saat yang sama, korupsi dalam program-program strategis nasional justru dibiarkan. Kebijakan dan praktik yang mendukung tata kelola seperti etika, transparansi dan akuntabilitas diabaikan. Bahkan ada kecenderungan program seperti Makan Bergizi Gratis, Koperasi Desa Merah Putih, belanja pertahanan dan Food Estate, juga banyak program populis lain, justru membuka peluang bagi korupsi. Program tersebut dijalankan tanpa perencanaan yang memadai, termasuk absennya strategi pencegahan korupsi.

Praktik merancang dan menerapkan program di luar prosedur sudah dimulai sejak masa Presiden Jokowi. Proyek pemerintah yang masuk ke dalam Program Strategis Nasional (PSN) dikecualikan dari prosedur perencanaan dan pengawasan yang ketat. PSN bukan hanya dijalankan tanpa tender terbuka, minim partisipasi publik, tetapi juga tanpa akuntabilitas. Auditor tidak mendapatkan wewenang dan akses untuk mengaudit proyek-proyek PSN. Praktik pengelolaan program seperti ini kemudian dilanjutkan dalam skala yang lebih besar oleh Prabowo Subianto.

PSN di bawah pemerintahan Prabowo Subianto mendapatkan banyak kritik karena merupakan instrumen patronase. Penerima manfaat terbesar bukan masyarakat, tetapi justru tim sukses, jaringan politik pendukung kekuasaan maupun lembaga-lembaga negara yang menopang kekuasaan seperti TNI dan polisi. Dalam implementasi MBG, penunjukan SPPG (Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi) tidak melalui proses yang transparan. Demikian juga pengadaan untuk Kopdes Merah Putih juga melanggar banyak aturan yang ada.

ANALISIS

Kemunduran pemberantasan korupsi di Indonesia harus dipahami sebagai bagian dari kemunduran yang lebih luas dalam kualitas demokrasi dan tata kelola pemerintahan. Pada masa pemerintahan Joko Widodo, berbagai kebijakan menunjukkan kecenderungan

meningkatnya sentralisasi kekuasaan dan berkurangnya peran institusi pengawasan. Program Strategis Nasional menjadi salah satu contoh penting bagaimana tujuan pembangunan diprioritaskan di atas prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Dalam banyak kasus, percepatan pembangunan dijadikan justifikasi untuk mengurangi prosedur yang dirancang untuk mencegah korupsi, seperti konsultasi publik, audit independen, dan proses tender yang kompetitif.

Penugasan langsung kepada BUMN merupakan salah satu mekanisme yang sering digunakan untuk menghindari proses pengadaan yang lebih terbuka. Walaupun kebijakan ini dapat mempercepat pelaksanaan proyek, praktik tersebut juga menciptakan peluang yang besar bagi kolusi, nepotisme, dan perburuan rente.

Pemerintahan Prabowo melanjutkan bahkan memperluas kecenderungan ini melalui ekspansi peran negara dalam berbagai sektor. Negara hadir secara lebih dominan dalam produksi pangan, distribusi bantuan sosial, pembangunan desa, serta berbagai proyek strategis lainnya. Pada prinsipnya, keterlibatan negara yang besar tidak selalu bermasalah. Namun ketika ekspansi tersebut tidak diimbangi dengan penguatan mekanisme akuntabilitas, risiko korupsi akan meningkat secara signifikan. Ekspansi peran negara memunculkan banyak persoalan karena kehadiran negara tampak dalam ekspansi TNI yang terlibat dalam berbagai PSN. Masalahnya, TNI bukan hanya tidak memiliki kemampuan dan pengalaman mengelola proyek-proyek tersebut, tetapi mereka juga mendapatkan impunitas karena hanya tunduk para peradilan militer. Jika ada korupsi yang melibatkan TNI dalam PSN, akan memunculkan persoalan baru dalam akuntabilitas dan imparsialitas peradilan.

Program-program besar seperti Makan Bergizi Gratis (MBG), pembentukan Koperasi Desa Merah Putih, food estate, maupun proyek pertahanan memiliki karakteristik yang sama: anggaran yang sangat besar, proses yang tidak transparan, minim partisipasi publik dan tanpa pengawasan yang memadai. Pengelolaan program seperti ini menjadikan MBG menjadi mesin patronase yang dibangun untuk kepentingan politik.

Patronase muncul ketika distribusi sumber daya negara tidak didasarkan pada prinsip efisiensi dan kepentingan publik, apalagi menerapkan etika universal. Patronase dibangun untuk mempertahankan dukungan politik. Dalam sistem patronase, program pemerintah berfungsi sebagai sarana distribusi keuntungan kepada kelompok-kelompok yang dekat dengan kekuasaan.

Program strategis lain seperti Koperasi Desa Merah Putih yang memunculkan banyak persoalan. Program ini tanpa melibatkan partisipasi masyarakat karena pemerintah pusat tidak melakukan konsultasi publik. Pemerintah desa dipaksa berhutang untuk membiayai koperasi. Penunjukan kontraktor juga tertutup karena dikelola di luar prosedur birokrasi. Pembangunan gedung koperasi dikelola oleh struktur TNI AD. Sedangkan pengadaan peralatan dikelola oleh BUMN, PT Agrinas Pangan Nusantara. Praktik pengelolaan MBG maupun KDMP menunjukkan kembalinya praktik partikularisme. Hanya badan yang dianggap dekat dengan kekuasaan, seperti TNI maupun BUMN, juga polisi dan pendukung politik dalam MBG, yang ditunjuk oleh menjalankan proyek.

Penempatan kembali personel militer ke berbagai organisasi dan badan pemerintah, juga perluasan budaya militer perlu dilihat lebih luas. Militerisasi pada dasarnya adalah kebutuhan personel dan institusional TNI untuk mendapatkan akses pada rente, mengikuti polisi dan organisasi lain seperti politik. Berbeda dengan personel sipil atau kepolisian, personel TNI mendapatkan hak istimewa berupa impunitas hukum. Jika mereka terlibat dalam tindak pidana, seperti korupsi, hanya bisa diadili melalui peradilan militer yang hanya bisa dibentuk

oleh Panglima TNI. Praktis ekspansi personel TNI dan dugaan rente dan korupsi dimungkinkan karena impunitas tersebut.

Penempatan TNI di dalam birokrasi pemerintahan dan BUMN, juga alumni SMA Taruna Nusantara serta organisasi dan partai politik pendukung Presiden mengembalikan persoalan lama. Kebijakan ini meninggalkan pentingnya reformasi birokrasi dan peningkatan profesionalisme ASN. Dalam kerangka partikularisme, ini adalah bentuk favoritisme vertikal yang terstruktur. Pada akhirnya, praktik ini meminggirkan sistem merit dalam promosi dan mutasi di lembaga pemerintah. Jika kebijakan ini tidak dihentikan, bukan saja menyuburkan korupsi, tetapi juga melemahkan kapasitas pemerintah. Personel yang diangkat melalui skema patronase tidak akan menjalankan peran pemerintah secara efektif.

Oleh karena itu, persoalan utama pemberantasan korupsi di Indonesia bukan hanya lemahnya penindakan pelaku korupsi, melainkan juga semakin kuatnya sistem politik dan ekonomi yang menciptakan insentif bagi korupsi. Selama insentif tersebut tetap ada, penangkapan pelaku korupsi tidak akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan. Sebaliknya, praktik dan norma partikularisme justru semakin meluas dan menjadi hal yang normal dalam manajemen proyek negara.

Pemberantasan korupsi juga tidak bisa dilakukan hanya menggunakan penegakan hukum. Bahkan di bawah pemerintahan yang otoriter, penegakan hukum bisa disalahgunakan. Pemberantasan korupsi pada dasarnya adalah kebijakan politik, demikian juga penegakan hukum. Penegakan hukum bisa dilakukan dengan menarget lawan-lawan politik dan melemahkan oposisi. Penegakan hukum juga bisa dilakukan untuk menertibkan anggota koalisi pemerintah dan konsolidasi kekuasaan (Amick dkk, 2022). Oleh karena itu, akuntabilitas penegakan hukum merupakan aspek yang sangat penting, bukan hanya untuk mencegah penyalahgunaan hukum, tetapi juga mengembalikan kepercayaan terhadap hukum itu sendiri.

Problem hukum terkait kasus korupsi semakin kompleks ketika penegak hukum juga merupakan bagian dari praktik korupsi. Terungkapnya kepemilikan uang dalam jumlah besar dan emas 74 kg yang diduga dimiliki oleh Jaksa Agung Muda Pidana Khusus (Jampidsus) Febrie Adriansyah semakin menggerus kepercayaan publik. Hukum tidak hanya bisa digunakan oleh pemegang kekuasaan untuk kepentingan politik, tetapi juga bisa disalahgunakan oleh penegak hukum sendiri untuk motif pribadi, atau pun motif politik.

Bila menempatkan pemberantasan korupsi sebagai transformasi bangsa jangka panjang untuk menerapkan etika universal, dibutuhkan perubahan norma di dalam masyarakat. Reformasi hukum maupun reformasi kelembagaan terbukti gagal mengontrol korupsi jika norma di dalam masyarakat tidak berubah. Mengendalikan korupsi bukan sekedar mengubah hukum, atau merevisi kebijakan, tetapi membangun norma yang mendukung transparansi dan keadilan serta membangun basis pendukung bagi norma yang mengusung etika universal tersebut.

Negara dengan sektor publik dan privat yang berintegritas bukan hasil alamiah dari pembangunan, juga bukan hasil dari demokrasi melainkan keberhasilan dari reformasi yang dilakukan terus-menerus. Keberhasilan pemberantasan korupsi pada akhirnya akan bergantung pada aktor-aktor yang bekerja keras membangun integritas, waktu yang strategis dan kemampuan para aktor membangun koalisi untuk perubahan (Mungiu-Pippidi, 2016).

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang masyarakatnya beretika dan berbudaya anti-korupsi, kolusi dan nepotisme yang menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan dalam penentuan dan pengambilan kebijakan publik.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi 1. Memperkuat Demokrasi dan Menjamin *Civic Space*

Langkah paling mendasar untuk memperbaiki pemberantasan korupsi adalah memperkuat kembali kualitas demokrasi. Karena pemberantasan korupsi yang efektif membutuhkan lingkungan politik yang memungkinkan pengawasan terhadap kekuasaan, maka prioritas utama adalah memperkuat kembali akuntabilitas horisontal, vertikal dan sosial. Kebijakan ini meliputi penguatan fungsi pengawasan parlemen, perlindungan terhadap kebebasan pers, perluasan akses informasi publik dan jaminan terhadap ruang sipil bagi fungsi pengawasan tanpa tekanan politik.

Belajar dari pengalaman keberhasilan banyak negara lain, negara dengan tingkat korupsi yang rendah pada umumnya memiliki institusi demokrasi yang kuat dan ruang publik yang lebih terbuka. Karena itu, reformasi antikorupsi tidak dapat dipisahkan dari agenda yang lebih luas untuk memperkuat kualitas demokrasi dan partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan publik.

Rekomendasi 2. Mengembalikan independensi lembaga pengawas

Pemerintah perlu melakukan reformasi kelembagaan untuk mengembalikan independensi lembaga pengawas independen. UU KPK harus dikembalikan sebelum revisi tahun 2019 agar KPK memiliki otonomi yang cukup dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tanpa intervensi politik. Demikian juga lembaga pengawas seperti BPK, harus diperkuat independensinya agar tidak menjadi kepanjangan tangan kepentingan politik.

Kebijakan strategis terkait adalah mengembalikan independensi peradilan. Penegakan hukum tidak boleh menjadi instrumen kekuasaan untuk menarget kelompok tertentu, atau melindungi anggota koalisi pemerintahan. Independensi peradilan juga perlu diperkuat melalui reformasi sistem rekrutmen, promosi, dan pengawasan hakim agar terbebas dari pengaruh kekuasaan politik maupun kepentingan ekonomi.

Rekomendasi 3. Memperkuat Pengawasan terhadap Penegakan Hukum

Penegakan hukum yang efektif harus berjalan seiring dengan mekanisme pengawasan yang kuat. Ketika institusi penegakan hukum memiliki diskresi yang besar namun minim pengawasan, risiko penyalahgunaan kewenangan dan penegakan hukum yang selektif akan meningkat. Kondisi tersebut pada akhirnya dapat melemahkan kepercayaan publik terhadap agenda pemberantasan korupsi.

Karena itu, pemerintah perlu memperkuat kapasitas dan kewenangan lembaga pengawas eksternal untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja, integritas, dan akuntabilitas aparat penegak hukum. Selain itu, penerapan standar transparansi yang lebih tinggi dalam proses penyelidikan, penuntutan, dan pengelolaan aset hasil sitaan akan membantu memastikan bahwa penegakan hukum berfungsi sebagai instrumen keadilan dan bukan sebagai alat politik atau sarana konsolidasi kekuasaan.

Rekomendasi 4. Mengembalikan *Merit System* dalam Birokrasi

Praktik patronase dan favoritisme berkembang ketika proses rekrutmen dan promosi serta seleksi pejabat publik tidak didasarkan pada kompetensi dan kinerja. Oleh karena itu, reformasi birokrasi perlu diarahkan pada penguatan sistem merit sebagai prinsip utama dalam pengelolaan sumber daya manusia sektor publik.

Seluruh posisi strategis dalam birokrasi maupun pelaksanaan program pemerintah harus diisi melalui proses yang terbuka, kompetitif, dan berbasis kualifikasi profesional. Kebijakan ini tidak hanya mengurangi resiko korupsi, tetapi juga meningkatkan kapasitas negara dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan publik. Sistem pemerintahan yang didasarkan pada meritokrasi akan menghasilkan birokrasi yang lebih profesional, adaptif, dan akuntabel.

Rekomendasi 5. Transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik dalam proyek strategis nasional

Seluruh program strategis pemerintah harus tunduk pada standar transparansi dan akuntabilitas yang sama dengan program lainnya. Pengecualian terhadap mekanisme pengadaan, audit, pengawasan, maupun partisipasi publik berpotensi membuka peluang korupsi dan melemahkan legitimasi kebijakan pemerintah.

Pemerintah perlu memastikan bahwa seluruh proyek strategis nasional menerapkan prinsip transparansi, kompetisi yang adil, audit independen, pelaporan berkala, dan partisipasi publik. Keberhasilan program strategis tidak hanya diukur dari kecepatan implementasi dan besarnya anggaran yang diserap, tetapi juga dari kemampuan program tersebut membangun kepercayaan publik dan memperkuat kualitas tata kelola pemerintahan.

PENUTUP

Pemberantasan korupsi di Indonesia tidak dapat dipahami semata sebagai persoalan menangkap pelaku atau mengembalikan kerugian negara. Kemunduran yang terjadi menunjukkan persoalan yang lebih mendasar: melemahnya demokrasi, institusi pengawasan, negara hukum, dan *civic space*, sementara kekuasaan dan sumber daya semakin dikelola melalui patronase dan kepentingan partikular. Ketika pengawasan dilemahkan, penegakan hukum dapat menjadi selektif dan proyek negara yang tidak transparan membuka ruang rente.

Karena itu, penindakan tanpa perubahan sistem hanya berisiko mengganti aktor yang menikmati rente tanpa menghilangkan mekanisme yang menghasilkan korupsi. Agenda antikorupsi harus mengubah tata kelola dari partikularisme menuju etika universal: sumber daya publik dialokasikan berdasarkan aturan yang impersonal, jabatan berdasarkan merit, dan hukum berlaku setara bagi semua.

Perubahan ini membutuhkan pemulihan demokrasi dan *civic space*, independensi lembaga pengawas dan peradilan, penguatan pengawasan terhadap penegakan hukum, penerapan *merit system*, serta transparansi, audit independen, dan partisipasi publik dalam seluruh program dan proyek strategis negara. Tidak boleh ada program yang terlalu strategis untuk diawasi. Pada akhirnya, pemberantasan korupsi adalah upaya membangun kembali negara yang menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan

DAFTAR RUJUKAN

Amick, J., Bukovansky, M., & Liu, A. H. (2022). *Presidential electoral cycles and corruption charges*. Journal of East Asian Studies, 22(2), 281–307. https://doi.org/10.1017/jea.2022.9

Baskoro, L. R. (2026). *Kriminalisasi kebijakan*. Penerbit Buku Kompas.

Brown, A. J. (2018). *The fourth, integrity branch of government: Resolving a contested idea*. Australian Political Studies Association, IPSA World Congress of Political Science, Brisbane, Australia.

CNBC Indonesia. (2026, July 20). *Kronologi lengkap emiten Haji Isam (JARR) beli CPO sitaan dari Agrinas*. https://www.cnbcindonesia.com/market/20260719200403-17-752006/kronologi-lengkap-emiten-haji-isam--jarr--beli-cpo-sitaan-dari-agrinas

Gammon, L. (2025). *Prabowo's hegemonic presidency and its discontents*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 61(3), 339–362. https://doi.org/10.1080/00074918.2025.2588820

Komisi Pencari Fakta. (2026). *Laporan Komisi Pencari Fakta (KPF) Agustus 2025: Operasi pembungkaman kaum muda terbesar sejak Reformasi*. YLBHI; KontraS; LBH Jakarta. https://ylbhi.or.id/bibliografi/laporan/laporan-kpf-operasi-pembungkaman-kaum-muda-terbesar-sejak-reformasi/

Butt, S., & Lindsey, T. (2026). *The Nadiem trial and Indonesia's "rubber" anti-corruption laws*. New Mandala. https://www.newmandala.org/the-nadiem-trial-and-indonesias-rubber-anti-corruption-laws/

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.

Mungiu-Pippidi, A. (2016). *The quest for good governance: Learning from virtuous circles*. Journal of Democracy, 27(1), 95–109. https://doi.org/10.1353/jod.2016.0000

Mungiu-Pippidi, A., & Dadasov, R. (2016). *Measuring control of corruption by a new index of public integrity*. European Journal on Criminal Policy and Research, 22(3), 415–438. https://doi.org/10.1007/s10610-016-9324-z

O'Donnell, G. (1999). *Horizontal accountability in new democracies*. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), The self-restraining state: Power and accountability in new democracies (pp. 29–51). Lynne Rienner Publishers.

Picci, L. (2024). *Rethinking corruption: Reasons behind the failure of anti-corruption efforts*. Cambridge University Press.

Power, T. (2020). *Assailing accountability: Law enforcement politicisation, partisan coercion and executive aggrandisement under the Jokowi administration*. In E. Warburton & T. Power (Eds.), Democracy in Indonesia: From stagnation to regression? (p. 295). ISEAS Publishing.

Singgih, V. (2026). *Hari-hari wartawan di bawah tekanan "Departemen Penerangan" Prabowo*. Project Multatuli. https://projectmultatuli.org/hari-hari-wartawan-di-bawah-tekanan-departemen-penerangan-prabowo/.

Transparency International. (2026). *Corruption perceptions index 2025*. https://www.transparency.org/en/cpi/2025

03. Sistem Politik dan Kepemiluan | Penguatan Fungsi dan Akuntabilitas Partai Politik, Representasi, dan Akses Politik Alternatif

Penulis : Titi Anggraini dan Moh. Novrizal Bahar.[4]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Reformasi sistem politik dan pemilihan umum (pemilu) merupakan prasyarat bagi tegaknya negara hukum yang demokratis (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2) dan (3); Asshiddiqie, 2006). Pemilu harus menjadi mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tunduk pada konstitusi, termasuk putusan Mahkamah Konstitusi (MK), serta sejalan dengan mandat demokrasi substansial yang dipraktekkan secara bersih, kredibel, dan berintegritas (Norris, 2014; Republik Indonesia, 2003b, Pasal 47; Republik Indonesia, 2017, Pasal 2–3). Pembaruan ini merupakan bagian dari pemulihan negara hukum dan demokrasi konstitusional yang harus dijalankan secara terarah dan konsisten (Venice Commission, 2002).

Urgensi reformasi sistem politik dan pemilu tercermin dalam berbagai pengukuran kinerja demokrasi terbaru. Democracy Report 2026 dari V-Dem Institute mengklasifikasikan Indonesia sebagai electoral autocracy (Nord dkk, 2026), sedangkan Democracy Index 2025 dari The Economist Intelligence Unit mencatat skor 6,37 dan menempatkan Indonesia sebagai *flawed democracy* (Economist Intelligence Unit, 2026). Integritas Pemilu 2024 menurut Electoral Integrity Global Report juga hanya memperoleh skor 47 dari 100, dengan kelemahan menonjol pada aspek kontestasi dan adjudikasi (Garnett dkk, 2025). Pada saat yang sama, Indonesia berada di peringkat ke-97 dari 148 negara dalam Global Gender Gap Report 2025, dengan pemberdayaan politik sebagai dimensi kesenjangan terbesar (World Economic Forum, 2025).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan demokrasi Indonesia bersifat struktural dan memerlukan reformasi kelembagaan politik serta hukum pemilu secara menyeluruh (Nord dkk, 2026; Aspinall & Berenschot, 2019). Persoalan utama terletak pada 7 (tujuh) dimensi: (1) kelembagaan dan akuntabilitas partai politik (Republik Indonesia, 2011a); (2) syarat dan mekanisme pencalonan (Republik Indonesia, 2017); (3) integritas kampanye dan pendanaan politik (Falguera dkk, 2014; Muhtadi, 2019); (4) pencegahan konflik kepentingan dan penyalahgunaan sumber daya negara (OECD, 2003); (5) sistem pemilu, representasi, dan konversi suara (Reynolds dkk, 2005); (6) kemandirian, integritas, dan kapasitas penyelenggara pemilu (Garnett dkk, 2025; Norris, 2014); serta (7) kepastian hukum atas pelaksanaan putusan MK (Republik Indonesia, 2003b, Pasal 47).

Karena itu, pembaruan UU Partai Politik dan UU Pemilu perlu diposisikan sebagai satu paket reformasi yang partisipatif, berbasis bukti, dan dilakukan jauh sebelum tahapan pemilu dimulai (Republik Indonesia, 2011a, 2017; Venice Commission, 2002). Proposal ini menyusun 16 rekomendasi dalam 7 (tujuh) agenda reformasi, termasuk adopsi sistem pemilu campuran (kombinasi sistem *first-past-the-post* dan sistem pemilu proporsional tertutup)

[4] Tulisan ini dipresentasikan dalam pertemuan FIAD yang diadakan di UGM pada tanggal 30 Juli 2026, yang dihadiri antara lain oleh Asfinawati, Sulistyowati Irianto, Wening Udasmoro, Baiquni, Okky Madasari, Zainal Bagir, Novrizal Bahar, dan Usman Hamid. Tulisan ini telah melalui proses *peer review* oleh Hadar Nafis Gumay dan Didik Supriyanto.

sebagai jalan tengah dalam perdebatan sistem pemilu anggota DPR dan DPRD (Reynolds dkk, 2005), pembatasan transaksi uang kartal untuk menekan politik uang sejak hulu (Aspinall & Berenschot, 2019; Muhtadi, 2019), serta pembentukan sistem pencegahan konflik kepentingan dalam politik, legislasi, dan pemilu (OECD, 2003).

PENDAHULUAN

Konstitusi menempatkan kedaulatan rakyat dan negara hukum sebagai dua prinsip yang tidak terpisahkan. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sedangkan Pasal 1 ayat (3) menegaskan Indonesia adalah negara hukum (Republik Indonesia, 1945). Pemilu menurut Pasal 22E UUD NRI 1945 merupakan mekanisme konstitusional utama pelaksanaan kedaulatan rakyat (Republik Indonesia, 1945; Asshiddiqie, 2006). Dengan demikian, kualitas sistem politik dan pemilu tidak hanya menentukan siapa yang berkuasa, tetapi juga apakah kekuasaan itu lahir dan berjalan sesuai prinsip negara hukum demokratis (Norris, 2014).

Kehendak konstitusional tersebut telah diterjemahkan dalam UU No. 59 Tahun 2024 tentang RPJPN Tahun 2025-2045 yang menempatkan demokrasi substansial sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional (Republik Indonesia, 2024). Artinya, pembangunan demokrasi tidak boleh berhenti pada prosedur elektoral lima tahunan, tetapi harus diwujudkan melalui lembaga perwakilan, sistem pemilu, dan partai politik yang mampu menautkan kehendak rakyat dengan kebijakan negara (Republik Indonesia, 2024; Reynolds dkk, 2005). Namun, mandat tersebut belum diterjemahkan secara memadai ke dalam hukum kepartaian dan kepemiluan yang antara lain tercermin dari belum adanya pembaruan pengaturan dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu hingga saat ini (Republik Indonesia, 2011, 2017).

Pembaruan politik dan pemilu harus ditempatkan dalam tiga horizon yang saling melengkapi. Meliputi pemulihan segera atas institusi negara dan integritas demokrasi; reformasi kelembagaan dan kapasitas negara pada jangka menengah; serta pembentukan sistem kepartaian dan pemilu yang demokratis, berintegritas, inklusif, dan representatif pada jangka panjang (Nord dkk, 2026; Republik Indonesia, 2024). Pada seluruh horizon tersebut, penyusunan undang-undang harus berbasis data dan ilmu pengetahuan, membuka dokumen rancangan, menyediakan waktu pembahasan yang memadai, mendengarkan kelompok terdampak, serta menjamin partisipasi publik yang bermakna (Venice Commission, 2002; Republik Indonesia, 2011b).

Pengukuran kualitas demokrasi oleh berbagai lembaga internasional juga memperkuat urgensi tersebut. Democracy Report 2026 dari V-Dem Institute menempatkan Indonesia dalam kategori electoral autocracy (Nord dkk, 2026). Indonesia diklasifikasikan sebagai electoral autocracy bukan karena pemilu tidak lagi diselenggarakan, melainkan karena kemunduran bertahap kualitas demokrasi yang ditandai oleh melemahnya kebebasan sipil, menurunnya efektivitas mekanisme checks and balances, berkurangnya kualitas pemilu yang bebas dan adil, serta meningkatnya peran militer di ranah sipil (Nord dkk, 2026). Temuan ini menunjukkan bahwa perbaikan sistem politik dan hukum kepemiluan tidak cukup berfokus pada penyelenggaraan pemilu, tetapi juga harus diarahkan pada penguatan akuntabilitas lembaga negara, integritas proses elektoral, perlindungan hak-hak politik warga negara, dan supremasi sipil (Norris, 2014; Garnett dkk, 2025).

Selanjutnya, Democracy Index 2025 dari Economist Intelligence Unit mencatat skor Indonesia sebesar 6,37 (peringkat ke-60 dari 167 negara) dan tetap menempatkannya sebagai

flawed democracy (Economist Intelligence Unit, 2026). Electoral Integrity Global Report 2025 mencatat skor integritas Pemilu Serentak 2024 sebesar 47 dari 100, dengan kelemahan menonjol pada kontestasi *(contestation)* dan adjudikasi *(adjudication)* (Garnett dkk, 2025). Sementara itu, Global Gender Gap Report 2025 menempatkan Indonesia pada peringkat ke-97 dari 148 negara, dengan pemberdayaan politik sebagai dimensi kesenjangan terbesar (World Economic Forum, 2025). Keempat pengukuran di atas menunjukkan data yang konsisten tentang pelemahan kelembagaan politik, representasi, dan integritas proses pemilu (Nord dkk, 2026; Economist Intelligence Unit, 2026; Garnett dkk, 2025; World Economic Forum, 2025).

Dalam konteks itu, terdapat pula sejumlah putusan MK yang menjadi ujian komitmen negara hukum (Republik Indonesia, 2003b, Pasal 47). Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024 menghapus ambang batas pencalonan presiden (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025a), sedangkan Putusan MK No. 195/PUU-XXIV/2026 menegaskan pemilihan kepala daerah (pilkada) tetap dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026b). Selain itu, terdapat Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 yang menjadi tonggak penting reformasi desain keserentakan pemilu di Indonesia (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d). Melalui putusan tersebut, MK menilai bahwa desain keserentakan pemilu lima kotak telah menimbulkan berbagai persoalan konstitusional dan tata kelola (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d). Persoalan tersebut semakin kompleks karena pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga diselenggarakan dalam tahun yang sama dengan jeda waktu yang sangat singkat (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d). Persoalan yang timbul antara lain berupa beban kerja penyelenggara yang berlebihan, menurunnya kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat, melemahnya pelembagaan partai politik, serta terpinggirkannya isu pemerintahan daerah dalam kontestasi politik nasional (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d).

Untuk mengatasi persoalan di atas, MK menetapkan desain keserentakan baru dengan memisahkan Pemilu Serentak Nasional (memilih presiden dan wakil presiden, DPR, dan DPD) dari Pemilu Serentak Daerah (memilih DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota), dengan jeda waktu paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d). Mahkamah juga menegaskan bahwa penataan ulang tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi, memperkuat akuntabilitas pemerintahan nasional dan daerah, menyederhanakan manajemen penyelenggaraan pemilu, serta memberikan ruang yang lebih memadai bagi pemilih untuk mengevaluasi secara terpisah kinerja pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d). Dalam konteks itu, kepatuhan pembentuk undang-undang terhadap berbagai putusan MK tersebut menjadi tolok ukur pelaksanaan prinsip negara hukum dalam reformasi pemilu (Asshiddiqie, 2006; Republik Indonesia, 2003b, Pasal 47).

Diagnosis masalah menunjukkan bahwa partai politik semakin oligarkis, tersentralisasi, dan bergantung pada pembiayaan yang tidak transparan (Mietzner, 2013; Falguera dkk, 2014). Rekrutmen dan pencalonan belum demokratis, sedangkan desain pemilu yang kompleks, mahal, dan mudah diintervensi belum menghasilkan representasi yang adil maupun pemerintahan yang akuntabel (Aspinall & Berenschot, 2019; Muhtadi, 2019; Reynolds dkk, 2005). Berangkat dari kerangka tersebut, pokok permasalahan sistem politik dan pemilu Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah berulang kali diuji di Mahkamah Konstitusi, dengan sedikitnya 189 perkara pengujian undang-undang dan 22 putusan

yang mengabulkan permohonan, baik seluruhnya maupun sebagian. Namun, putusan-putusan tersebut belum ditindaklanjuti secara komprehensif melalui pembaruan UU Pemilu (Anggraini, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024b, 2025d; Republik Indonesia, 2017). Akibatnya, berbagai perubahan mendasar dalam desain sistem pemilu, termasuk pelaksanaan Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 mengenai pemisahan Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah, belum memperoleh kepastian hukum dalam undang-undang sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi penyelenggara, peserta pemilu, dan pemilih (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025d). Selain itu, sejumlah putusan MK yang menegaskan pilkada langsung belum sepenuhnya menjadi pijakan yang konsisten dalam pembahasan kebijakan di DPR (Anggraini, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, 2020, 2026b).

2. Syarat kepesertaan dan verifikasi partai politik peserta pemilu yang ketat dan seragam secara nasional untuk pemilu nasional dan pemilu daerah, tanpa opsi partai politik lokal di luar Aceh, membatasi tumbuhnya kekuatan politik baru sebagai saluran representasi politik alternatif (Republik Indonesia, 2006, 2017; Mietzner, 2013).
3. Pendanaan partai politik dari negara yang jumlahnya masih sangat terbatas turut mendorong ketergantungan partai pada donatur besar dan membuka ruang bagi praktik politik transaksional (mahar politik/*candidacy buying*) (Republik Indonesia, 2018; Mietzner, 2013; Falguera dkk, 2014; Aspinall & Berenschot, 2019).
4. Penghapusan ambang batas pencalonan presiden *(presidential nomination threshold)* melalui Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024 belum ditindaklanjuti dalam pembaruan UU Pemilu (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025a; Republik Indonesia, 2017).
5. Kuota 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dalam pencalonan pemilu anggota DPR dan DPRD belum ditegakkan secara konsisten, sehingga keterpilihan perempuan tetap berada di bawah target (Republik Indonesia, 2017; Argawati, 2025; World Economic Forum, 2025).
6. Purnawirawan TNI dan Polri dapat langsung mencalonkan diri dalam pemilu maupun pilkada tanpa jeda waktu sejak berhenti dari jabatan aktif (Nord dkk, 2026; Republik Indonesia, 2002, 2004, 2016b, 2017).
7. Pengaturan dana kampanye yang belum efektif menyulitkan pencegahan politik uang, terutama dalam pilkada (Falguera dkk, 2014; Muhtadi, 2019; Republik Indonesia, 2016b, 2017).
8. Belum tersedia instrumen pembatasan transaksi uang kartal sebagai pencegahan politik uang di hulu, sehingga peredaran uang tunai dalam jumlah besar sepanjang tahapan pemilu berlangsung tanpa jejak yang dapat ditelusuri (Aspinall & Berenschot, 2019; Muhtadi, 2019).
9. Ambang batas perolehan suara minimal bagi partai peserta pemilu untuk dapat diikutsertakan dalam perolehan kursi DPR (ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*) menyebabkan jutaan suara sah tidak terkonversi menjadi kursi, sementara efektivitasnya dalam menyederhanakan sistem kepartaian belum teruji secara memadai (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024b; Republik Indonesia, 2017, Pasal 414 ayat (1)).
10. Sistem pemilu anggota DPR dan DPRD terus menjadi objek tarik-menarik antara pilihan daftar terbuka dan daftar tertutup, tanpa jalan keluar yang dapat menjaga keseimbangan antara peran partai politik dan kedaulatan rakyat sebagaimana dikehendaki Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023a; Reynolds dkk, 2005).
11. Alokasi kursi DPR dan pembentukan daerah pemilihan belum sepenuhnya memenuhi prinsip kesetaraan nilai suara dan proporsionalitas (Republik Indonesia, 2017, Pasal 185

dan Pasal 187; Reynolds dkk, 2005). Jumlah kursi DPR terus bertambah tanpa batas yang stabil dan formula alokasi yang konsisten, sehingga terdapat provinsi dan daerah pemilihan yang mengalami keterwakilan berlebih *(overrepresented)* maupun keterwakilan kurang *(underrepresented)* dibandingkan dengan proporsi jumlah penduduknya (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2022; Republik Indonesia, 2017).

12. Belum ada pengaturan yang jelas mengenai tata cara penyaluran bansos, khususnya menjelang pemilu (tidak ada aturan terkait waktu, tempat, dan pihak berwenang yang menyalurkan bansos yang berdekatan dengan pemilu) (Republik Indonesia, 2017, Pasal 282–283; OECD, 2003).
13. Belum terdapat pengaturan yang utuh untuk mencegah dan mengelola konflik kepentingan dalam tata kelola politik, legislasi, dan pemilu, khususnya mengenai keterbukaan kepentingan dan afiliasi, pemisahan jabatan publik dan kegiatan kampanye, kewajiban menarik diri dari pengambilan keputusan terkait, transparansi pelobian, pengawasan, dan sanksi (Falguera dkk, 2014; OECD, 2003).
14. Kemandirian, integritas, dan kapasitas penyelenggara pemilu belum terlindungi secara memadai (Norris, 2014; Nord dkk, 2026). Pengalaman Pemilu 2024 menunjukkan kerentanan dalam verifikasi partai politik dan calon, pencalonan, pengawasan dana kampanye, penanganan politik uang, efisiensi penyelenggaraan, serta pengembangan dan penggunaan teknologi kepemiluan, termasuk Sirekap, yang berdampak terhadap kualitas substantif pemilu dan kepercayaan publik (Garnett dkk, 2025)
15. Arah pembangunan demokrasi substansial dalam UU No. 59 Tahun 2024 belum diterjemahkan ke dalam desain hukum kepemiluan dan kepartaian (Republik Indonesia, 2011a, 2017, 2024).

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Kelembagaan dan akuntabilitas partai politik

Syarat kepesertaan dan verifikasi partai politik peserta pemilu yang ketat dan seragam untuk pemilu nasional dan pemilu daerah menyulitkan tumbuhnya kekuatan politik baru, termasuk partai politik lokal di luar Aceh yang belum memiliki payung hukum (Republik Indonesia, 2006, 2017, Pasal 173; Mietzner, 2013). Persyaratan tersebut tidak otomatis menghasilkan partai yang demokratis dan terlembaga (Mietzner, 2013; Ufen, 2008). Sebaliknya, hambatan masuk yang tinggi cenderung mempertahankan dominasi partai-partai mapan dan memusatkan kendali pada segelintir elite yang memiliki akses terhadap modal dan kekuasaan (Mietzner, 2013; Aspinall & Berenschot, 2019). Dalam struktur demikian, proses rekrutmen dan pencalonan mudah berubah menjadi transaksi antara kandidat, elite partai, dan penyandang dana, yang pada akhirnya meningkatkan ketergantungan pejabat terpilih kepada kepentingan privat serta memperbesar risiko penyalahgunaan jabatan dan korupsi politik (Aspinall & Berenschot, 2019; Muhtadi, 2019; Mietzner, 2007; OECD, 2003).

Persoalan tersebut juga berkaitan dengan lemahnya pendanaan partai politik dari negara yang mendorong ketergantungan pada donatur besar dan memengaruhi pola rekrutmen calon (Republik Indonesia, 2018, Pasal 5; Mietzner, 2007; Falguera dkk, 2014). Rekrutmen calon anggota DPR/DPRD maupun kepala daerah kerap dilakukan secara instan, dengan popularitas dan kemampuan finansial sebagai pertimbangan utama (Aspinall & Sukmajati, 2016; Aspinall & Berenschot, 2019). Ketidakharmonisan antara UU Partai Politik dan UU Pemilu, misalnya terkait persyaratan verifikasi peserta pemilu, turut mempersulit penegakan hukum oleh penyelenggara pemilu (Republik Indonesia, 2011a, 2017).

Pada dimensi kelembagaan partai politik, syarat kepesertaan dan verifikasi partai politik peserta pemilu yang ketat memperkuat dominasi partai lama yang mapan secara finansial dan organisasi, sementara lemahnya pendanaan negara membuat partai bergantung pada donatur besar sejak awal (Republik Indonesia, 2017, Pasal 173; Republik Indonesia, 2018; Mietzner, 2007, 2013). Kondisi ini melemahkan fungsi partai sebagai sarana rekrutmen politik yang sehat dan berdampak pada kualitas pencalonan serta kampanye (Republik Indonesia, 2011a, Pasal 11; Ufen, 2008; Falguera dkk, 2014).

Temuan 2. Syarat dan mekanisme pencalonan

Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024 menghapus ambang batas pencalonan presiden karena membatasi hak partai politik peserta pemilu dan mempersempit pilihan rakyat (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025a). Dalam pencalonan anggota DPR/DPRD, kuota 30% keterwakilan perempuan telah diatur sejak Pemilu 2004, tetapi belum pernah tercapai dalam hasil keterpilihan; pada Pemilu 2024, perempuan mengisi 127 dari 580 kursi DPR atau 21,9% (Republik Indonesia, 2003b, 2017, Pasal 245; Puskapol UI & Kementerian PPPA, 2025). Lemahnya penegakan kuota keterwakilan perempuan terlihat dari perubahan metode penghitungan persentase keterwakilan perempuan oleh KPU pada 2023 (Komisi Pemilihan Umum, 2023, Pasal 8 ayat (2); Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2023; Komnas Perempuan, 2023) serta temuan daftar calon yang tidak memenuhi syarat dalam Putusan MK Perkara No. 125-01-08-29/PHPU.DPR-DPRD-XXII/2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024b). Selain itu, ketentuan pencalonan belum mengatur jeda waktu bagi purnawirawan TNI dan Polri, sehingga relasi kekuasaan dari jabatan sebelumnya berpotensi terbawa ke dalam kontestasi politik (Republik Indonesia, 2016, 2017; Nord dkk, 2026).

Penghapusan ambang batas pencalonan presiden, penegakan kuota keterwakilan perempuan, dan jeda waktu bagi purnawirawan TNI dan Polri sama-sama menyangkut kesetaraan akses serta pencegahan dominasi kekuasaan dalam kontestasi (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025a; World Economic Forum, 2025; Norris, 2014). Norma afirmasi dan rambu putusan MK sudah tersedia, tetapi efektivitasnya bergantung pada penjabaran yang konsisten dalam undang-undang dan pelaksanaannya oleh lembaga politik (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024b, 2026b; Republik Indonesia, 2003a, Pasal 47).

Temuan 3. Integritas kampanye dan pendanaan politik

Ketergantungan partai pada donatur besar berdampak pada proses kampanye, karena kebutuhan dana yang besar mendorong kandidat bergantung pada pendanaan pribadi maupun donatur, sehingga membuka ruang politik uang (Mietzner, 2007; Falguera dkk, 2014; Aspinall & Berenschot, 2019). Politik uang menjadi komponen biaya politik terbesar, terutama dalam pilkada, sementara mekanisme pembuktian dan penindakannya masih lemah (Muhtadi, 2019; Aspinall & Sukmajati, 2016; Republik Indonesia, 2016, 2017).

Dominannya penggunaan uang tunai yang sulit ditelusuri melemahkan upaya pencegahan politik uang dan penyalahgunaan dana ilegal dalam pemilu (Indonesia Corruption Watch, 2022; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2026; Muhtadi, 2019; Nur, 2026; Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, 2018). Gagasan pembatasan transaksi uang kartal telah lama didorong oleh PPATK, tetapi belum menjadi undang-undang (Indonesia Corruption Watch, 2022; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2026; Mulya, 2026; Primadhyta, 2022; Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, 2018). Dalam konteks kepemiluan, kebijakan ini perlu dihubungkan dengan rekening khusus dana kampanye, pelaporan transaksi, serta akses pengawasan yang akuntabel (Falguera dkk, 2014; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2026; Ohman, 2014; Republik Indonesia, 2017, Pasal 334–338).

Reformasi pendanaan politik dan pembatasan transaksi uang kartal perlu dibaca sebagai satu kesatuan (Falguera dkk, 2014; Indonesia Corruption Watch, 2022; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2026; Mulya, 2026). Keduanya mengalihkan aliran dana politik ke kanal yang dapat ditelusuri, memperkuat pengawasan PPATK, aparat penegak hukum, dan pengawas pemilu, serta menutup ruang politik uang sejak hulu dengan tetap memperhatikan pengecualian dan penahapan bagi daerah yang layanan keuangannya terbatas (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2026; Nur, 2026; Ohman, 2014; Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, 2018; Republik Indonesia, 2010, 2016).

Temuan 4. Konflik kepentingan dan penyalahgunaan sumber daya negara

Politik uang dan konflik kepentingan saling berkaitan, tetapi merupakan dua persoalan berbeda (Muhtadi, 2019; OECD, 2003). Politik uang merusak kebebasan pemilih melalui transaksi elektoral (Muhtadi, 2019; Aspinall & Berenschot, 2019; Norris, 2014), sedangkan konflik kepentingan merusak objektivitas kewenangan publik (Republik Indonesia, 2014, Pasal 1 angka 14 dan Pasal 42–43; OECD, 2003). Risiko muncul ketika pejabat menggunakan anggaran, bantuan sosial, data, fasilitas, aparatur, perizinan, atau pengadaan untuk keuntungan elektoral; ketika penyandang dana memperoleh akses istimewa terhadap kebijakan; atau ketika pembentuk undang-undang tidak membuka kepentingan yang terkait dengan norma yang dibahas (Anggraini, 2026; Falguera dkk, 2014; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2025; OECD, 2003; Republik Indonesia, 1999, 2014, 2017, Pasal 282–283). Pengaturannya belum membentuk mekanisme keterbukaan, pencegahan, penarikan diri, pengawasan, dan sanksi yang utuh (Anggraini, 2026; OECD, 2003; Republik Indonesia, 2014, Pasal 42–45, 2014).

Temuan 5. Sistem pemilu, representasi, dan konversi suara

Persoalan representasi juga terlihat dalam alokasi kursi DPR dan pembentukan daerah pemilihan (Republik Indonesia, 2017, Pasal 185–192; Reynolds dkk, 2005). Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022 menemukan adanya ketimpangan harga suara, disproporsionalitas alokasi kursi, serta daerah pemilihan yang tidak memenuhi prinsip integralitas wilayah (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2022). Karena itu, undang-undang seharusnya hanya menetapkan total jumlah kursi dan prinsip umum pembentukan daerah pemilihan, sedangkan rincian alokasi kursi dan penataan daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU secara objektif berdasarkan jumlah penduduk dan tujuh prinsip pembentukan daerah pemilihan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2022; Republik Indonesia, 2017, Pasal 185).

Ambang batas parlemen meningkat dari 2,5% pada Pemilu 2009 menjadi 4% pada Pemilu 2019 dan 2024 (Tabel 3.1) (Republik Indonesia, 2008, Pasal 202; Republik Indonesia, 2012; Republik Indonesia, 2017, Pasal 414 ayat (1)). Kenaikan tersebut tidak diikuti oleh penyederhanaan sistem kepartaian yang berarti, tetapi justru memperbesar jumlah suara sah yang terbuang dan tidak bisa dikonversi menjadi kursi *(wasted votes)*, sebagaimana tampak pada Tabel 3.1 berikut (Perludem, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Tabel 3.1. Ambang Batas Parlemen, Suara Terbuang, dan Indeks Proporsionalitas Hasil Pemilu Anggota DPR 1999-2024

Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Partai Peserta Pemilu	Partai di DPR	Suara Sah Nasional	Suara Terbuang	Indeks LSq	Indeks LHI
1999	-	48	21	105.731.110	4.140.708	3,25	7,75

2004	-	24	16	113.125.750	6.776.002	4,49	12,51
2009	2,5%	38	9	104.048.118	19.047.481	6,70	19,04
2014	3,5%	12	10	124.972.491	2.968.844	2,79	5,91
2019	4,0%	16	9	139.971.260	13.594.842	4,51	10,93
2024	4,0%	18	8	151.796.631	17.304.303	4,86	11,40

Sumber: Perludem, diolah oleh penulis.

Data tersebut menunjukkan bahwa kenaikan ambang batas parlemen lebih nyata mengurangi jumlah partai di DPR dan meningkatkan jumlah suara yang tidak terwakili daripada menyederhanakan sistem kepartaian secara substantif (Perludem, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Selain itu, persoalan konversi suara tidak dapat dilepaskan dari desain sistem pemilu. Sistem pemilu disebut sebagai institusi politik yang paling mudah dimanipulasi, baik untuk memperkuat maupun merusak demokrasi, karena sistem inilah yang mengonversi suara rakyat menjadi kursi dan menentukan siapa yang terpilih serta partai apa yang berkuasa (International IDEA, 2005). Itulah sebabnya perdebatan sistem pemilu anggota DPR/DPRD tidak pernah tuntas (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023).

Dalam Perkara No. 114/PUU-XX/2022, pemohon meminta MK menyatakan sistem proporsional daftar tertutup sebagai satu-satunya sistem yang konstitusional, dengan dalil bahwa sistem proporsional daftar terbuka mereduksi peran partai politik menurut Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945, melemahkan kapasitas pemilih yang harus memilih dari daftar panjang calon yang tidak dikenal, mendorong persaingan tidak sehat antar calon separtai yang memasifkan politik uang, dan menimbulkan ketidakpastian hukum atas nomor urut (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023). Sikap fraksi di DPR pun terbelah. Satu fraksi mendukung sistem proporsional daftar tertutup (PDIP), sementara delapan fraksi lainnya mempertahankan sistem proporsional daftar terbuka untuk Pemilu 2024 (Anggraini, 2025).

Melalui Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022, selanjutnya MK menegaskan bahwa pilihan model sistem pemilu merupakan kebijakan hukum terbuka *(open legal policy)* yang menjadi otoritas pembentuk undang-undang, dengan 5 (lima) rambu apabila perbaikan hendak dilakukan, meliputi: (1) perubahan tidak dilakukan terlalu sering agar kepastian dan kemapanan sistem terjaga; (2) perubahan ditujukan untuk menyempurnakan sistem yang berlaku dan menutup kelemahannya; (3) perubahan dilakukan lebih awal sebelum tahapan pemilu dimulai agar tersedia waktu simulasi; (4) perubahan menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik menurut Pasal 22E ayat (3) dan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945; serta (5) perubahan melibatkan semua kalangan melalui partisipasi publik yang bermakna *(meaningful participation)* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023; Anggraini, 2025).

Jalan tengah yang kerap diusulkan adalah sistem pemilu campuran *(mixed system)* yang menggabungkan komponen daerah pemilihan berwakil tunggal *(first-past-the-post)* dan komponen perwakilan proporsional *(proportional representation)* (Anggraini, 2025; International IDEA, 2005; International IDEA, n.d.; Reynolds dkk, 2005). Desain ini dapat

menjaga pilihan langsung pemilih terhadap kandidat, sekaligus memperkuat peran partai dalam menyiapkan kader, sehingga sejalan dengan rambu Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022 (Anggraini, 2025; Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, 2025b; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023). Namun, pembentuk undang-undang harus menentukan secara eksplisit apakah model yang dipilih bersifat paralel atau kompensatoris melalui sistem proporsional anggota campuran (*mixed-member proportional*/MMP), karena konsekuensi proporsionalitas dan perlakuan terhadap kursi berlebih berbeda (Anggraini, 2025; International IDEA, 2005; International IDEA, n.d.; Reynolds dkk, 2005).

Sejumlah lembaga masyarakat sipil dan pusat kajian telah merekomendasikan sistem pemilu campuran untuk Indonesia (Perludem, 2025b; Puskapol UI, 2025). Rancangan Naskah Kodifikasi UU Pemilu Usulan Masyarakat Sipil (2025) menawarkan kombinasi komponen proporsional daftar tertutup dan komponen pluralitas berwakil tunggal *(first past the post)*, disertai pemberlakuan afirmasi keterwakilan perempuan pada kedua komponen tersebut (Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu, 2025).

Karena tidak ada satu sistem pemilu yang cocok untuk semua keadaan, pilihan desain harus diuji melalui simulasi, dibahas transparan, dan disesuaikan dengan tujuan politik serta sosial Indonesia (International IDEA, 2005; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023).

Pada dimensi representasi, penghapusan ambang batas parlemen perlu diikuti desain sistem pemilu yang mampu menjaga proporsionalitas, kedekatan wakil dengan pemilih, dan afirmasi keterwakilan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024; International IDEA, 2005; Perludem, 2026). Sistem pemilu campuran menawarkan jalan tengah, tetapi efektivitasnya bergantung pada pilihan desain daerah pemilihan, komponen daftar, serta mekanisme konversi suara (International IDEA, 2005; Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu, 2025). Namun demikian, adopsi sistem pemilu campuran menuntut kecermatan perumusan sehingga pembahasannya tidak bisa dilakukan tergesa-gesa ataupun mepet dengan waktu penyelenggaraan tahapan pemilu (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023; Venice Commission, 2002). Termasuk penyelarasan dengan model keserentakan pemilu nasional dan pemilu daerah sebagaimana amar Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025b; Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu, 2025).

Temuan 6. Kemandirian, integritas, dan kapasitas penyelenggara pemilu

Kemandirian penyelenggara pemilu merupakan prasyarat bagi kompetisi yang setara dan hasil pemilu yang dipercaya (Norris, 2014; Republik Indonesia, 2017, Pasal 3; Garnett dkk, 2025). Pengalaman Pemilu Serentak 2024 menunjukkan bahwa persoalan penyelenggara tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran etik individual, tetapi juga dengan proses seleksi, tekanan politik, kapasitas kelembagaan, akuntabilitas pengambilan keputusan, efisiensi anggaran, serta kegagalan tata kelola teknologi (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, 2024a, 2024b; Indonesia Corruption Watch, 2024; Nord dkk, 2026; Garnett dkk, 2025). Kerentanan tersebut memengaruhi verifikasi peserta dan calon, pencalonan, dana kampanye, penanganan politik uang, serta transparansi penghitungan dan rekapitulasi suara (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, 2024a; Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2023; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024b; Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2024; Perludem, 2024).

Temuan 7. Kepastian hukum dan pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi

Sepanjang 2024 hingga 2026, MK berulang kali mempertahankan kerangka konstitusional pilkada langsung (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, 2020, 2025b, 2026a). Dalam Putusan MK No. 195/PUU-XXIV/2026 yang diucapkan pada 29 Juni 2026, Mahkamah menegaskan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah hingga saat ini dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dengan berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum dengan tetap mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (Ilham, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026a). Karena wacana perubahan mekanisme pilkada terus muncul, konstitusionalitas dan prinsip pilkada langsung perlu dijaga secara konsisten dalam pembahasan legislasi pemilu dan pilkada (Ilham, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, 2020, 2026a; Republik Indonesia, 1945, Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E).

Banyaknya putusan MK yang belum ditindaklanjuti menunjukkan adanya fenomena legislative inaction (Anggraini, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024, 2025a, 2025b; Republik Indonesia, 2003a, Pasal 47). Akibatnya, desain sistem politik dan pemilu semakin bergantung pada koreksi yudisial, sementara kepastian hukum bergeser dari proses legislasi menuju putusan pengadilan (Anggraini, 2026; Asshiddiqie, 2006; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025b). Kondisi ini tidak ideal dalam negara hukum demokratis karena pembentukan norma seharusnya menjadi tanggung jawab utama pembentuk undang-undang (Anggraini, 2026; Asshiddiqie, 2006; Republik Indonesia, 1945, Pasal 20; Republik Indonesia, 2011b).

Penundaan pembaruan UU Pemilu yang terus berlarut-larut memperpanjang ketidakpastian hukum akibat belum dilaksanakannya sejumlah putusan MK (Anggraini, 2026; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024, 2025a, 2025b, 2026b; Republik Indonesia, 2017). Karena itu, revisi perlu dilakukan lebih awal, berbasis bukti, dan diarahkan untuk memperkuat pelembagaan partai, keterwakilan, pengendalian biaya politik, serta kepercayaan publik terhadap proses elektoral (Anggraini, 2026; Falguera dkk, 2014; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023; Norris, 2014; Venice Commission, 2002). Reformasi harus diperlakukan sebagai satu paket yang utuh, bukan sebagai perubahan parsial yang berdiri sendiri (Anggraini, 2026; Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu, 2025; Republik Indonesia, 2024).

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang sistem kepartaian dan pemilunya demokratis, berintegritas, inklusif, dan representatif untuk menjamin kompetisi yang bersih dan setara serta menghasilkan kepemimpinan yang kompeten dan akuntabel.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Proposal ini menyusun rekomendasi ke dalam 7 (tujuh) kelompok agenda reformasi yang saling terhubung, yaitu reformasi partai politik; reformasi sistem pemilu dan konversi suara; reformasi pencalonan; integritas kampanye; pencegahan konflik kepentingan; penguatan kemandirian, integritas, dan kapasitas penyelenggara pemilu; serta kepastian hukum dan pelaksanaan putusan MK.

AGENDA 1. REFORMASI PARTAI POLITIK

1. **Mempermudah kepesertaan dan verifikasi partai politik peserta pemilu dan membuka ruang bagi partai politik lokal**

   Syarat kepesertaan dan verifikasi partai politik peserta pemilu perlu disederhanakan, disertai harmonisasi antara UU Partai Politik dan UU Pemilu. Partai politik lokal di luar Aceh perlu diberi ruang menjadi peserta pemilu daerah sebagai saluran representasi kepentingan kedaerahan, dengan standar demokrasi internal, keterwakilan perempuan, dan transparansi keuangan yang setara dengan partai politik nasional.

   RUU Pemilu versi Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi UU Pemilu menawarkan diferensiasi antara partai politik peserta pemilu nasional dan partai politik peserta pemilu daerah, sehingga partai dapat mengikuti pemilu sesuai dengan basis dukungan, kapasitas organisasi, dan wilayah kerja politiknya tanpa diwajibkan berkontestasi secara seragam di seluruh Indonesia. Desain ini dapat menurunkan hambatan kepesertaan, membuka ruang bagi representasi kepentingan kedaerahan, serta tetap mempertahankan persyaratan badan hukum, transparansi keuangan, dan verifikasi yang proporsional.

   Reformasi UU Partai Politik juga harus mendemokratiskan kepemimpinan, kaderisasi, rekrutmen, pencalonan, dan pembiayaan partai, sekaligus membuka jalur pertumbuhan partai dari tingkat daerah menuju tingkat nasional berdasarkan dukungan dan kapasitas organisasinya.

2. **Membentuk tim ahli independen untuk menyusun reformasi sistem politik dan pemilu**

   Perlu dibentuk tim ahli lintas disiplin yang independen untuk mengkaji sistem politik, pemilu, dan biaya politik secara menyeluruh, termasuk pendanaan partai dan kampanye. Tim harus bekerja berbasis data dan ilmu pengetahuan, membuka dokumen kajian, mendengarkan kelompok terdampak, dan menjamin partisipasi publik yang bermakna sebagai dasar penyusunan RUU Partai Politik dan Pemilu (yang juga memuat pengaturan pilkada).

3. **Mereformasi pendanaan partai politik**

   - Meningkatkan besaran alokasi dana negara (*public funding*) untuk partai politik agar mampu membiayai kebutuhan belanja partai politik secara lebih signifikan. Peningkatan bantuan keuangan negara kepada partai politik tidak boleh diberikan secara otomatis tanpa perbaikan tata kelola.
   - Pendanaan publik harus diintegrasikan dengan sistem penilaian kinerja partai yang mengukur demokrasi internal, transparansi dan audit keuangan, kaderisasi berkelanjutan, rekrutmen berbasis merit, keterwakilan perempuan, serta pendidikan politik bagi masyarakat. Besaran dan keberlanjutan alokasi dana negara untuk partai politik juga harus dikaitkan dengan tingkat kepatuhan dan capaian tata kelola masing-masing partai, sehingga pendanaan publik menjadi instrumen reformasi kelembagaan, bukan sekadar tambahan sumber pembiayaan bagi elite partai;
   - Memperbaiki tata kelola keuangan partai agar transparan dan akuntabel; dan
   - Membangun mekanisme pencalonan kepala daerah yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, termasuk ketentuan pemilihan internal partai politik (*primary election*) dalam menentukan calon yang diusung.

AGENDA 2. REFORMASI SISTEM PEMILU DAN KONVERSI SUARA

4. Menghapus ambang batas parlemen

Ambang batas parlemen perlu dihapus karena terbukti menyebabkan disproporsionalitas hasil pemilu tanpa efektivitas yang memadai dalam menyederhanakan sistem kepartaian. Setiap partai politik peserta pemilu yang memperoleh kursi berdasarkan hasil penghitungan suara berhak menempatkan wakilnya di parlemen. Penyederhanaan sistem kepartaian perlu diarahkan melalui besaran daerah pemilihan dan desain sistem pemilu sebagaimana diatur dalam Rekomendasi 5, bukan dengan membuang suara sah pemilih yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

5. Mengadopsi sistem pemilu campuran untuk Pemilu Anggota DPR dan DPRD

Sistem pemilu anggota DPR/DPRD perlu diubah dari sistem proporsional daftar terbuka menjadi sistem pemilu campuran sebagai jalan tengah antara sistem proporsional daftar terbuka dan sistem proporsional daftar tertutup, sekaligus sebagai penjabaran Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022, dengan ketentuan sebagai berikut:

- Menetapkan sistem pemilu campuran kompensatoris (*mixed-member proportional*/MMP), dengan kursi daftar proporsional digunakan untuk mengoreksi disproporsionalitas hasil daerah pemilihan berwakil tunggal, sedangkan desain mengenai jumlah suara pemilih, tingkat dan formula alokasi kursi, overhang seats, pencalonan ganda, pembentukan daerah pemilihan, pengisian kekosongan, pemilih luar negeri, serta afirmasi keterwakilan perempuan ditetapkan melalui simulasi yang transparan dan partisipatif;
- Menetapkan daerah pemilihan berwakil tunggal dengan 1 (satu) kursi dan daerah pemilihan daftar tertutup dengan paling sedikit 3 (tiga) kursi, berdasarkan prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan;
- Mewajibkan penyusunan daftar tertutup melalui seleksi calon internal yang demokratis, transparan, dan akuntabel sebagaimana Rekomendasi 10;
- Mempertahankan afirmasi keterwakilan perempuan pada kedua komponen, yaitu paling sedikit 30% calon perempuan pada komponen berwakil tunggal, 1 (satu) perempuan pada setiap 2 (dua) nama dalam daftar tertutup (*fully zipper system*), dan nomor urut 1 (satu) bagi perempuan di paling sedikit 30% daerah pemilihan;
- Menuntaskan perubahan jauh sebelum tahapan pemilu dimulai, disertai simulasi desain surat suara, tata cara pemungutan suara di dalam dan luar negeri, distribusi pemilih antardaerah pemilihan, serta beban kerja penyelenggara, dengan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation)*.
- Menyelaraskan desain sistem pemilu dengan pemisahan Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah, perlindungan independensi penyelenggara, serta penguatan representasi daerah dan kelompok yang kurang terwakili.

6. Menata jumlah kursi DPR, alokasi kursi, dan daerah pemilihan

Jumlah total kursi DPR perlu dipatok dalam undang-undang dan tidak bertambah secara otomatis setiap kali terjadi pembentukan provinsi baru. Total kursi tersebut dialokasikan secara bertingkat antara Jawa dan luar Jawa, kemudian antarprovinsi, berdasarkan formula jumlah penduduk yang objektif dengan ambang deviasi yang terukur. Undang-undang cukup menetapkan total kursi, jumlah minimum dan maksimum kursi setiap daerah pemilihan, serta prinsip pembentukannya, sedangkan rincian daerah

pemilihan dan alokasi kursi ditetapkan oleh KPU melalui Peraturan KPU secara transparan, partisipatif, dan sesuai Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022.

AGENDA 3. REFORMASI PENCALONAN

7. Menindaklanjuti Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024 tentang ambang batas pencalonan presiden

Pembaruan UU Partai Politik dan UU Pemilu harus menindaklanjuti putusan tersebut secara konsisten dengan berpedoman pada rambu rekayasa konstitusional sebagai berikut:

- Menjamin hak setiap partai politik peserta pemilu mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa syarat ambang batas minimal (*minimal threshold*) dalam bentuk apa pun;
- Mencegah pengaturan yang membuka dominasi partai politik atau koalisi tertentu;
- Menyusun mekanisme seleksi calon internal partai politik yang demokratis, transparan, dan akuntabel; dan
- Melibatkan seluruh partai politik dan masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) dalam proses pembaruan UU Pemilu untuk menindaklanjuti Putusan MK.

8. Memperkuat keterwakilan perempuan dalam pencalonan, penyelenggara pemilu, dan alat kelengkapan Dewan

Kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota DPR/DPRD perlu ditegakkan dengan metode penghitungan yang baku dan tidak berubah antar periode pemilu, disertai sanksi yang mengikat bagi partai politik yang daftar calonnya tidak memenuhi syarat. Ketentuan penempatan calon perempuan, yaitu 1 (satu) perempuan pada setiap 2 (dua) nama dan nomor urut satu bagi perempuan di paling sedikit 30% daerah pemilihan, harus ditegakkan dan pengawasannya diperkuat. Selain itu, reformasi perlu diarahkan untuk:

- Memberlakukan sanksi berupa diskualifikasi atau pembatalan kepesertaan partai politik pada daerah pemilihan yang tidak memenuhi syarat paling sedikit 30% calon perempuan, sesuai amar Putusan MK No. 128/PUU-XXIV/2026;
- Memberlakukan kewajiban menempatkan calon perempuan pada nomor urut satu di paling sedikit 30% daerah pemilihan untuk Pemilu DPR dan DPRD, serta mengatur bahwa penggantian antarwaktu terhadap anggota DPR atau DPRD perempuan harus dilakukan oleh calon perempuan dengan perolehan suara terbanyak berikutnya dari partai politik dan daerah pemilihan yang sama;
- Menegaskan dalam pembaruan UU Pemilu bahwa komposisi keanggotaan KPU, Bawaslu, dan DKPP di semua tingkatan memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30%, dengan rumusan norma yang imperatif dan desain seleksi yang menjaminnya;
- Mendesak DPR segera menindaklanjuti Putusan MK No. 169/PUU-XXII/2024, yang mewajibkan pimpinan alat kelengkapan DPR memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% serta keanggotaannya memperhatikan keterwakilan perempuan secara proporsional; dan
- Mendorong partai politik memberikan dukungan sumber daya kampanye yang setara bagi calon perempuan. Selain itu, paling sedikit 30% dari alokasi dana negara untuk partai politik perlu dialokasikan secara khusus untuk pendidikan politik,

kaderisasi, rekrutmen, dan peningkatan kapasitas perempuan, disertai tambahan pendanaan negara sebesar 30% dari nilai alokasi per suara sah atas setiap suara yang diperoleh calon anggota DPR/DPRD perempuan sebagai bentuk insentif bagi partai politik yang sungguh-sungguh mendorong keterpilihan perempuan.

9. Memberlakukan *cooling-off period* bagi purnawirawan TNI dan Polri

Purnawirawan TNI dan Polri yang hendak mencalonkan diri dalam pemilu maupun pilkada perlu dikenai jeda waktu (*cooling-off period*) paling singkat lima tahun sejak berhenti dari jabatan aktif, setara satu siklus pemilu menurut Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Ketentuan ini diperlukan agar jaringan struktural dan relasi kekuasaan jabatan aktif tidak terbawa ke dalam kontestasi, melengkapi prasyarat calon anggota DPR/DPRD yang harus menjadi anggota parpol sebagaimana diatur dalam Pasal 240 ayat (1) huruf n UU No. 7 Tahun 2017, serta sejalan dengan prinsip netralitas dalam Pasal 39 UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Pasal 28 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

10. Memperkuat seleksi calon dan mencegah mahar politik

- Demokratiskan proses rekrutmen dan pencalonan melalui seleksi internal (*primary election*) yang transparan, akuntabel, dan tidak terpusat pada ketua umum dan sekretaris jenderal, dengan mewajibkan keterbukaan kriteria, tahapan, jadwal, dan badan penyeleksi; pelibatan pengurus daerah dan anggota partai; keterlacakan hasil penilaian dan keputusan; mekanisme keberatan internal yang independen; persetujuan organ partai yang inklusif atas keputusan koalisi dan pencalonan kepala daerah; serta jaminan keterwakilan perempuan dalam badan seleksi dan pengambilan keputusan.
- Mensyaratkan bakal calon anggota DPR telah aktif sebagai kader atau pengurus partai politik paling singkat 3 (tiga) tahun sebelum pemilu dan paling singkat 2 (dua) tahun untuk bakal calon anggota DPRD. Persyaratan minimum sebagai kader atau pengurus partai politik tersebut merujuk pada pertimbangan Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022 sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat kaderisasi dan mencegah pencalonan instan berbasis popularitas atau kemampuan finansial. Pembedaan jangka waktu mencerminkan perbedaan cakupan tanggung jawab DPR yang bersifat nasional dan DPRD yang berfokus pada kepentingan daerah, serta memastikan calon memiliki rekam jejak, pemahaman *platform* partai, dan keterikatan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada pemilih. Persyaratan ini bisa disesuaikan pengecualiannya secara proporsional bagi partai politik yang baru memperoleh badan hukum untuk berkontestasi di pemilu; dan
- Melarang mahar politik dan transaksi dalam pencalonan, mewajibkan pelaporan biaya proses seleksi, menyediakan kanal pengaduan dan perlindungan pelapor, serta menerapkan sanksi administratif dan pidana secara proporsional terhadap pemberi, penerima, perantara, calon, dan pengurus partai yang terlibat.
- Mensyaratkan bakal calon anggota DPR dan DPRD memiliki domisili/residensi nyata di daerah pemilihan yang akan diwakilinya, atau sekurang-kurangnya di provinsi yang meliputi daerah pemilihan tersebut, dalam jangka waktu minimum yang ditetapkan undang-undang. Residensi harus dibuktikan lebih dari sekadar perubahan alamat administratif agar calon memiliki kedekatan dengan pemilih, memahami aspirasi lokal, dan mencegah pencalonan instan yang sepenuhnya ditentukan secara tersentralisasi oleh elite partai.

AGENDA 4. INTEGRITAS KAMPANYE

11. Memperbaiki pengaturan dana kampanye

- Menetapkan batas maksimal pengeluaran atau belanja kampanye pemilu (*spending cap/spending limit*) yang realistis dan dapat ditegakkan;
- Menerapkan keterbukaan berjenjang atas sumbangan dana kampanye dengan mewajibkan peserta pemilu mencatat dan menyampaikan identitas lengkap setiap penyumbang kepada KPU, Bawaslu, dan auditor sesuai kewenangannya; membuka kepada publik identitas dan informasi relevan penyumbang di atas ambang keterbukaan (misalnya, Rp1-2,5 juta); serta mengumumkan sumbangan kecil secara agregat dengan tetap menyimpan data lengkapnya untuk kepentingan pengawasan dan audit. Keterbukaan sumber dan penggunaan dana kampanye dilakukan melalui pelaporan berbasis sistem teknologi informasi secara *real time*;
- Memperkuat pengawasan dan penegakan hukum atas pelanggaran dana kampanye secara efektif dan terukur melalui pelibatan PPATK dan KPK dalam pengawasan dan penegakan hukum atas pengelolaan pendanaan partai politik dan pendanaan kampanye pemilu.
- Reformasi dana kampanye harus menjangkau kampanye dan iklan politik pada *platform digital* yang selama ini sulit diawasi melalui mekanisme pelaporan konvensional. Akun dan laman kampanye wajib didaftarkan kepada penyelenggara pemilu, sedangkan *platform* harus mencantumkan label iklan politik serta membuka laporan mengenai identitas pihak yang membiayai dan nilai setiap iklan. Layanan promosi, dukungan algoritmik, atau jasa digital yang diberikan pihak ketiga juga harus dinilai berdasarkan harga pasar dan dicatat sebagai sumbangan kampanye, sehingga seluruh pembiayaan politik digital dapat ditelusuri, diaudit, dan dimintai pertanggungjawaban.
- Mewajibkan pengungkapan identitas penyumbang dan pemilik manfaat, afiliasi perusahaan atau organisasi, serta hubungan kepentingannya dengan calon dan partai politik agar ketergantungan kebijakan kepada penyandang dana dapat diawasi.

12. Memperkuat pencegahan dan penindakan politik uang

- Memperluas definisi politik uang agar mencakup pemberian atau janji uang tunai, transfer digital, barang, jasa, *voucher*, pembebasan utang, dan manfaat ekonomi lain sejak tahap pra pencalonan hingga penetapan hasil;
- Menegaskan pertanggungjawaban calon, partai politik, tim kampanye, perantara, dan pihak ketiga; memperkuat penggunaan bukti keuangan dan digital; melindungi pelapor; serta menerapkan sanksi yang cepat, proporsional, dan adil;
- Mempermudah pembuktian tindak pidana politik uang;
- Membentuk satuan penegakan hukum yang bergerak cepat menangani dugaan politik uang;
- Mendorong pendidikan politik agar masyarakat tidak menoleransi praktik politik uang. Pendidikan politik antikorupsi dan antipolitik uang harus dilaksanakan secara terstruktur, berjenjang, dan berkelanjutan melalui integrasi materi dalam kurikulum sekolah dan perguruan tinggi, program pendidikan pemilih oleh penyelenggara pemilu, pendidikan kader oleh partai politik, serta kampanye publik berbasis komunitas dan media digital. Substansi materinya harus mencakup bentuk, modus, dampak, konsekuensi hukum, mekanisme pelaporan, serta keterampilan warga untuk menolak dan melaporkan politik uang, disertai metode pembelajaran praktis seperti studi kasus, simulasi pemilu, dan pengawasan partisipatif;

- Mengatur penyaluran bantuan sosial menjelang pemilu berdasarkan kriteria, data penerima, jadwal, dan kewenangan yang jelas, serta melarang penggunaan identitas, simbol, atau kehadiran peserta pemilu dalam penyalurannya; dan
- Efektivitas pencegahan dan penindakan politik uang juga bergantung pada independensi, integritas, kapasitas, dan akuntabilitas penyelenggara pemilu. Penguatan aspek tersebut, termasuk tata kelola teknologi penghitungan dan rekapitulasi suara, diatur lebih lanjut dalam Rekomendasi 15.

13. Membatasi transaksi uang kartal untuk menutup celah politik uang

Pemerintah dan DPR perlu memasukkan RUU Pembatasan Transaksi Uang Kartal ke dalam Prolegnas Prioritas dan membahasnya secara terkoordinasi dengan pembaruan UU Pemilu serta reformasi pendanaan politik, dengan pokok pengaturan sebagai berikut:

- Merumuskan batas nilai transaksi tunai melalui undang-undang berdasarkan kajian risiko, kesiapan infrastruktur pembayaran, dan kebutuhan masyarakat;
- Mewajibkan penerimaan dana kampanye disalurkan melalui Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK). Seluruh pengeluaran pada prinsipnya dilakukan secara nontunai. Pengeluaran tunai hanya diperbolehkan sebagai kas kecil untuk jenis, batas per transaksi, batas agregat, wilayah, dan keadaan tertentu yang ditentukan undang-undang, dengan bukti dan pelaporan yang dapat diaudit;
- Mewajibkan penyedia jasa keuangan serta penyedia barang atau jasa menolak transaksi tunai yang melampaui batas yang ditetapkan undang-undang dan melaporkan transaksi mencurigakan kepada PPATK sesuai kewenangannya;
- Melibatkan PPATK dan KPK dalam pengawasan dana kampanye dan pendanaan politik, serta memberikan akses kepada Bawaslu terhadap hasil analisis atau hasil pemeriksaan PPATK yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran pemilu selama tahapan pemilu melalui mekanisme pertukaran informasi yang diatur secara tegas, akuntabel, dan tetap menjamin perlindungan kerahasiaan data sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Mengatur pengecualian yang terukur bagi daerah dengan keterbatasan infrastruktur layanan keuangan, disertai penahapan pemberlakuan; dan
- Menyinkronkan pembahasannya dengan RUU Perampasan Aset disertai sanksi yang proporsional.

AGENDA 5. PENCEGAHAN KONFLIK KEPENTINGAN

14. Membentuk sistem pencegahan dan pengelolaan konflik kepentingan dalam tata kelola politik, legislasi, dan pemilu

- Merumuskan konflik kepentingan aktual, potensial, dan yang dipersepsikan, serta membedakannya dari afiliasi atau pandangan politik yang sah;
- Mewajibkan pejabat publik, anggota legislatif, penyelenggara pemilu, calon, pengurus partai, dan tim kampanye mengungkap kepentingan pribadi, keluarga, usaha, jabatan, afiliasi, dan penyandang dana yang relevan;
- Memisahkan secara tegas tugas jabatan dari kegiatan partai dan kampanye, serta melarang penggunaan anggaran, aparatur, fasilitas, data, pengadaan, perizinan, bantuan sosial, dan program pemerintah untuk keuntungan elektoral;
- Mewajibkan pihak yang memiliki konflik kepentingan menarik diri dari pembahasan dan pengambilan keputusan terkait, dengan pencatatan yang terbuka;

- Mewajibkan jejak legislasi dan pelobian yang memuat pengusul norma, pertemuan dengan pihak berkepentingan, tenaga ahli, sumber pendanaan kajian, perubahan rumusan, dan alasan keputusan;
- Mengatur larangan rangkap jabatan dan masa jeda pada posisi yang menimbulkan konflik kepentingan; dan
- Menyediakan kanal pengaduan, perlindungan pelapor, verifikasi, pengawasan terkoordinasi, dan sanksi administratif, etik, kepemiluan, atau pidana yang proporsional.

AGENDA 6. PENGUATAN KEMANDIRIAN, INTEGRITAS, DAN KAPASITAS PENYELENGGARA PEMILU

15. Mereformasi seleksi dan tata kelola penyelenggara pemilu

- Mereformasi seleksi anggota KPU dan Bawaslu melalui tim seleksi independen yang menetapkan calon sesuai jumlah kursi yang tersedia berdasarkan kompetensi, integritas, dan rekam jejak. DPR hanya melakukan uji konfirmasi terbuka untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap masing-masing calon dengan alasan yang diumumkan kepada publik, bukan memilih ulang calon berdasarkan preferensi politik. Proses seleksi harus selesai sebelum tahapan pemilu dimulai dan menjamin keterwakilan perempuan paling sedikit 30%.
- Memberlakukan masa jeda paling singkat lima tahun setelah berakhirnya masa jabatan bagi mantan anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP sebelum dapat menjadi anggota atau pengurus partai politik, anggota tim kampanye, atau calon dalam pemilu dan pilkada.
- Memperkuat akuntabilitas kelembagaan dalam verifikasi peserta dan calon, pencalonan, pengawasan dana kampanye, penanganan politik uang, pengadaan, dan efisiensi anggaran. Penggunaan teknologi kepemiluan, termasuk Sirekap dan rekapitulasi elektronik, harus diarahkan untuk meningkatkan transparansi serta mengurangi celah manipulasi dalam penghitungan dan rekapitulasi suara. Pengembangan dan penggunaannya wajib didahului pengujian terbuka dan audit independen, disertai perlindungan data, penyediaan jejak audit, akses publik yang memadai, serta mekanisme cadangan yang andal dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

AGENDA 7. KEPASTIAN HUKUM DAN PELAKSANAAN PUTUSAN MK

16. Melaksanakan seluruh putusan MK secara konsisten, termasuk kepastian pilkada langsung

Seluruh putusan MK di bidang politik dan pemilu wajib dilaksanakan secara konsisten oleh pembentuk undang-undang. Pelaksanaan itu mencakup penghapusan ambang batas pencalonan presiden (*presidential nomination threshold*) melalui Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024, penguatan keterwakilan perempuan dalam pencalonan pemilu anggota DPR dan DPRD melalui Putusan MK No. 128/PUU-XXIV/2026, pengisian keanggotaan dan pimpinan alat kelengkapan DPR melalui Putusan MK No. 169/PUU-XXII/2024, serta penegasan isi Putusan MK No. 195/PUU-XXIV/2026 bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemilu dan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Prinsip kepatuhan terhadap putusan MK tidak dapat ditawar dalam pembaruan UU Pemilu dan UU Pilkada, termasuk ketika pembentuk undang-undang menata masa

transisi pemisahan jadwal Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah sesuai amanat Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024.

PENUTUP

Sebagai penutup, keenam belas rekomendasi di atas membentuk satu paket reformasi yang saling terhubung. Reformasi diarahkan untuk mendemokratiskan dan memperkuat kelembagaan partai politik serta memperluas akses politik alternatif; memperbaiki sistem pemilu, alokasi kursi, dan pembentukan daerah pemilihan; mendemokratiskan pencalonan dan memperkuat keterwakilan perempuan; menekan biaya politik dan politik uang melalui pembenahan pendanaan kampanye; mencegah konflik kepentingan dan penyalahgunaan sumber daya negara; memperkuat kemandirian, integritas, kapasitas, dan akuntabilitas penyelenggara pemilu, termasuk tata kelola teknologi kepemiluan; serta memastikan kepatuhan pembentuk undang-undang terhadap seluruh putusan Mahkamah Konstitusi. Seluruh agenda tersebut harus dilaksanakan sebagai satu kesatuan agar reformasi tidak berhenti pada perubahan parsial, tetapi sungguh-sungguh menghasilkan kompetisi yang bersih dan setara, representasi yang lebih bermakna, serta pemerintahan yang demokratis dan akuntabel.

DAFTAR RUJUKAN

Anggraini, T. (2025, 26 Mei). *Jalan tengah pemilu campuran*. Kompas.id. https://www.kompas.id/artikel/jalan-tengah-pemilu-campuran

Anggraini, T. (2026). *Legislative inaction dalam hukum pemilu: Sebab, dampak, dan solusi kelembagaan*. Rajawali Pers.

Argawati, U. (2025, 30 Oktober). *Alat kelengkapan dewan harus memuat keterwakilan perempuan*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. https://www.mkri.id/berita/alat-kelengkapan-dewan-harus-memuat-keterwakilan-perempuan--24012

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.

Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage and clientelism at the grassroots*. NUS Press.

Asshiddiqie, J. (2006). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024). *Evaluasi kampanye, hasil rekapitulasi, dan konsolidasi pengawasan pada Pemilu Tahun 2024*. Bawaslu RI.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. (2024a). Putusan Nomor 135-PKE-DKPP/XII/2023, Nomor 136-PKE-DKPP/XII/2023, dan Nomor 137-PKE-DKPP/XII/2023. DKPP RI.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. (2024b). Putusan Nomor 90-PKE-DKPP/V/2024. DKPP RI.

Economist Intelligence Unit. (2026). *Democracy index 2025*. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2025/

Falguera, E., Jones, S., & Ohman, M. (Eds.). (2014). *Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance*. International IDEA.

Garnett, H. A., James, T. S., & Caal-Lam, S. (2025). *Electoral integrity global report 2025. Electoral Integrity Project*. https://www.electoralintegrityproject.com/reports

Ilham, W. M. (2026, 29 Juni). *Penyelenggaraan pilkada saat ini dilaksanakan secara langsung*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

https://www.mkri.id/berita/penye
lenggaraan-pilkada-saat-ini-dilaksanakan-secara-langsung--25314
Indonesia Corruption Watch. (2022). *RUU Pembatasan Transaksi Uang Kartal: Ujian komitmen anti korupsi Indonesia*. https://antikorupsi.org/id/ruu-pembatasan-transaksi-uang-kartal-ujian-komitmen-anti-korupsi-indonesia
Indonesia Corruption Watch. (2024). *Langgar etik empat kali, Ketua KPU RI harus segera mundur!* https://antikorupsi.org/id/langgar-etik-empat-kali-ketua-kpu-ri-harus-segera-mundur
International IDEA. (n.d.). *Electoral system design database*. Diakses 10 Agustus 2026, dari https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design-database
Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi Undang-Undang Pemilu. (2025a). *Naskah akademik Undang-Undang Pemilu usulan masyarakat sipil.* https://perludem.or.id/id/naskah-akademik-undang-undang-pemilu-usulan-masyarakat-sipil/
Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi Undang-Undang Pemilu. (2025b). *Rancangan naskah kodifikasi Undang-Undang Pemilu usulan masyarakat sipil.* https://puskapol.fisip.ui.ac.id/wp-content/uploads/2025/11/Rancangan-Kodifikasi-UU-Pemilu-Usulan-Masyarakat-Sipil-dalam-Satu-Naskah.pdf
Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025). *Lampiran laporan tahunan KPK 2025*. https://www.kpk.go.id/id/publikasi-data/laporan/laporan-tahunan
Komisi Pemberantasan Korupsi. (2026). *Kajian pencegahan korupsi melalui pembatasan transaksi uang kartal (PTUK): CRA terhadap draf RUU PTUK tahun 2025*. https://www.kpk.go.id/id/publikasi-data/kajian/kajian-pencegahan-korupsi-melalui-pembatasan-transaksi-uang-kartal-ptuk-cra-terhadap-draff-ruu-ptuk-tahun-2025-1
Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2024*. https://peraturan.bpk.go.id/Details/249179/peraturan-kpu-no-10-tahun-2023
Komnas Perempuan. (2023). *Amicus curiae terhadap uji materiil PKPU No. 10 Tahun 2023: Langkah mundur kebijakan tindakan afirmasi 30 persen kuota keterwakilan perempuan*.
https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/amicus-curiae-terhadap-uji-materiil-pkpu-no-10-tahun-2023-langkah-mundur-kebijakan-tindakan-afirmasi-30-persen-kuota-keterwakilan-perempuan
Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2023). *Putusan Mahkamah Agung Nomor 24 P/HUM/2023*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2005). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2022). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023a). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023b). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-XX/2022*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024a). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XXII/2024*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024b). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-XXI/2023*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024c). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 125-01-08-29/PHPU.DPR-DPRD-XXII/2024*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025a). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025b). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXIII/2025*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025c). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110/PUU-XXIII/2025*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025d). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025e). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 169/PUU-XXII/2024*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026a). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XXIV/2026*.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026b). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 195/PUU-XXIV/2026*.
Mietzner, M. (2007). *Party financing in post-Soeharto Indonesia: Between state subsidies and political corruption*. Contemporary Southeast Asia, 29(2), 238–263.
Mietzner, M. (2013). *Money, power, and ideology: Political parties in post-authoritarian Indonesia*. NUS Press.
Muhtadi, B. (2019). *Vote buying in Indonesia: The mechanics of electoral bribery*. Palgrave Macmillan.
Mulya, F. P. (2026, 6 Mei). *Cegah politik uang, KPK dorong RUU Pembatasan Transaksi Uang Kartal dipercepat*. ANTARA News. https://www.antaranews.com/berita/5557012/cegah-politik-uang-kpk-dorong-ruu-pembatasan-transaksi-uang-kartal-dipercepat
Nord, M., Altman, D., Fernandes, T., Good God, A., & Lindberg, S. I. (2026). *Democracy report 2026: Unraveling the democratic era?* V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/ publications/democracy-reports/
Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
Nur, M. F. (2026, 24 Juli). *Ketua KPK: Pembatasan uang kartal cegah korupsi kepala daerah*. Tirto.id. https://tirto.id/ketua-kpk-pembatasan-uang-kartal-cegah-korupsi-kepala -daerah-hAe8
Ohman, M. (2014). *Getting the political finance system right*. Dalam E. Falguera, S. Jones, & M. Ohman (Eds.), Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance (hlm. 13–33). International IDEA.
Organisation for Economic Co-operation and Development. (2003). *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences*. OECD Publishing.
Perludem. (2024). *Catatan atas penggunaan Sirekap pada Pemilu dan Pilkada 2024*. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
Perludem. (2026). *Bagaimana seharusnya ambang batas parlemen ditentukan? Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi*. https://perludem.or.id/id/bagaimana-seharusnya-ambang -batas-parlemen-ditentukan/
Primadhyta, S. (2022, 5 April). *DPR enggan bahas RUU Pembatasan Transaksi Uang Kartal*. CNN Indonesia. https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220405201928-78-780763/dpr-enggan-bahas-ruu-pembatasan-transaksi-uang-kartal

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan. (2018). *Rancangan Undang-Undang tentang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal*. PPATK.

Puskapol UI. (2025). *Rancangan Undang-Undang Pemilu versi masyarakat sipil: Desain sistem pemilu*. Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia. https://puskapol.fisip.ui.ac.id/media/rancangan-undang-undang-pemilu-versi-masyarakat-sipil-desain-sistem-pemilu/

Puskapol UI, & Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2025). *Potret keterwakilan anggota legislatif perempuan hasil Pemilu tahun 2024*. Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia. https://puskapol.fisip.ui.ac.id/wp-content/uploads/2025/08/20250321_012529_Profil-Tematik-KPPPA_Final-Version.pdf

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*.

Republik Indonesia. (2002). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*.

Republik Indonesia. (2003a). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

Republik Indonesia. (2003b). *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.

Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia*.

Republik Indonesia. (2006). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*.

Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

Republik Indonesia. (2010). *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*.

Republik Indonesia. (2011a). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*.

Republik Indonesia. (2011b). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

Republik Indonesia. (2014a). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah*.

Republik Indonesia. (2014b). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.

Republik Indonesia. (2016a). *Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2016 tentang Pembawaan Uang Tunai dan/atau Instrumen Pembayaran Lain ke dalam atau ke luar Daerah Pabean Indonesia*.

Republik Indonesia. (2016b). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*.

Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang*.

Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik*.

Republik Indonesia. (2024). *Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045*.

Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2005). *Electoral system design: The new International IDEA handbook*. International IDEA. https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook

Ufen, A. (2008). *Political party and party system institutionalization in Southeast Asia: Lessons for democratic consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand*. The Pacific Review, 21(3), 327–350.

Venice Commission. (2002). *Code of good practice in electoral matters: Guidelines and explanatory report (CDL-AD(2002)023rev2)*. Council of Europe.

World Economic Forum. (2025). *Global gender gap report 2025*. https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2025/

04. Sosial dan Politik | Memulihkan Res Publica: Agenda Mendesak bagi Keselamatan Bangsa

Penulis : Hilmar Farid, Melani Budianta, Manneke Budiman.[5]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Indonesia berada di persimpangan sejarah. Tanda-tanda krisis demokrasi, konsentrasi kekuasaan, dan erosi keadaban publik tidak lagi dapat diabaikan. Namun, krisis ini bukan tanpa jalan keluar. Jawabannya sesungguhnya telah tersedia di dalam Konstitusi yang kita miliki; yang dibutuhkan adalah kehendak kolektif untuk menjalankannya secara konsisten. Berdasarkan berbagai temuan yang diuraikan dalam naskah Pendirian Intelektual di bidang Sosial dan Politik ini, terdapat empat masalah prioritas yang perlu segera diadvokasikan oleh para tokoh bangsa lintas sektor. Pertama adalah dekonsentrasi kekuasaan dan penegakan supremasi hukum. Dekonsentrasi kekuasaan dilakukan diantaranya melalui reformasi sistem kepartaian dengan seleksi terbuka dan kaderisasi yang serius, termasuk seleksi ketat kepemimpinan nasional. Sedangkan supremasi hukum diantaranya dilakukan melalui penguatan peradilan yang independen dari tekanan oligarki, serta penguatan pengawasan sipil terhadap aparatus negara. Kedua adalah pemulihan rasionalitas publik dan ruang wicara, yang dilakukan melalui penyelenggaraan Konvensi Nasional untuk menghadirkan kepemimpinan alternatif di ruang publik, pembangunan mekanisme rekam jejak moral bagi para pemimpin, serta investasi yang lebih besar pada pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar sebagai strategi transformasi antargenerasi. Ketiga adalah perlindungan terhadap *commons* dan pembangunan ekonomi yang berkeadilan, melalui moratorium kegiatan ekstraktivis di wilayah-wilayah kritis, dekomodifikasi layanan dasar, serta penguatan peran negara dalam menanggung *care work* sehingga beban tersebut tidak terus dibebankan pada perempuan dan keluarga. Keempat adalah penguatan masyarakat sipil dan kepemimpinan alternatif, melalui perlindungan digital bagi aktivis dan kelompok rentan, pengorganisasian organisasi masyarakat sipil yang lebih interseksional dan berakar di masyarakat, serta pembangunan ekosistem perlindungan bagi calon-calon pemimpin alternatif. Sebagai jalan keluar, naskah Pendirian Intelektual ini menawarkan visi pemulihan kehidupan berbangsa melalui kembali kepada mandat konstitusional UUD 1945 yang berlandaskan *commoning*, rasionalitas komunikasi, dan agensi kolektif. Berdasarkan visi tersebut, diusulkan empat agenda prioritas, yaitu: (1) dekonsentrasi kekuasaan dan pemulihan supremasi hukum; (2) pemulihan rasionalitas publik dan ruang wicara bersama; (3) perlindungan *commons* dan pembangunan ekonomi yang berkeadilan; serta (4) penguatan masyarakat sipil dan ekosistem kepemimpinan alternatif. Keempat agenda tersebut dijabarkan ke dalam dua puluh rekomendasi kebijakan yang ditujukan untuk memperkuat demokrasi, negara hukum, dan keadilan sosial di Indonesia.

PENDAHULUAN

Indonesia di Titik Kritis. Indonesia tidak sedang mengalami krisis biasa. Hal yang tengah berlangsung adalah erosi sistemik terhadap fondasi-fondasi demokrasi, keadilan, dan keadaban publik yang, apabila dibiarkan, akan semakin sulit untuk dipulihkan. Ini bukan soal

[5] Tulisan ini telah melalui proses *peer review* oleh Sulistyowati Irianto dan Ubedilah Badrun.

satu kebijakan yang keliru atau satu pemimpin yang gagal. Ini adalah persoalan struktural yang telah berakar, sistemik, dan terus memperparah diri sendiri.

Krisis Legitimasi dan Tatakelola. Demokrasi Indonesia tetap berjalan secara prosedural melalui penyelenggaraan pemilu dan berfungsinya lembaga-lembaga negara. Namun, kualitas demokrasi substantif mengalami kemunduran, yang diantaranya ditandai oleh melemahnya kebebasan sipil, melemahnya meritokrasi, akuntabilitas, dan melemahnya orientasi pada kepentingan publik. Dalam konteks tersebut, istilah *kakistokrasi*—dari bahasa Yunani *kakistos* (yang terburuk) dan *kratos* (kekuasaan)—relevan untuk menggambarkan situasi saat ini (Amorado, 2012). *Kakistrokasi* terjadi ketika pengisian jabatan publik lebih ditentukan oleh patronase politik, hubungan klientelistik, dan kedekatan dengan elit ekonomi maupun politik alih-alih kompetensi, integritas, dan rekam jejak profesional.

Akibatnya, *state capacity*, yaitu kemampuan nyata negara untuk menjalankan fungsi-fungsi dasarnya secara efektif, terus melemah. Hukum yang seharusnya menjadi pelindung rakyat berubah menjadi instrumen yang dapat dipersenjatai untuk kepentingan kekuasaan. Militerisasi merembes ke berbagai lini pemerintahan dan kehidupan sipil, serta menggerus ruang-ruang yang seharusnya bebas dari tekanan aparatur negara.

Konsentrasi Kekuasaan dan Kekayaan. Di balik fasad demokrasi prosedural, terjadi proses akumulasi kekuasaan dan kekayaan yang semakin terkonsentrasi. Oligarki, yaitu segelintir aktor yang mengendalikan sumber daya ekonomi sekaligus pengaruh politik, beroperasi secara sistemik untuk memastikan bahwa aturan main selalu menguntungkan mereka (Asetya, 2026; Idris dkk, 2026). Partai politik, yang seharusnya menjadi instrumen agregasi kepentingan rakyat dan kaderisasi kepemimpinan, dalam banyak hal telah berubah menjadi kendaraan kepentingan sempit yang dikendalikan patron dan donor besar.

Ini bukan sekadar masalah moral, melainkan masalah struktural: selama mekanisme akumulasi kekuasaan dan kekayaan tidak dibatasi akuntabilitas yang nyata, siklus ini akan terus berulang terlepas dari siapa yang duduk di kursi kekuasaan.

Erosi Fondasi Sosial dan Keadaban Publik. Pada tataran masyarakat, krisis beroperasi secara lebih halus tetapi tidak kurang berbahaya. Pola pikir jangka pendek mendominasi wacana publik. Berbagai bentuk "*commons*", yaitu sumber daya dan ruang yang seharusnya menjadi milik bersama dan dikelola untuk kepentingan bersama, mengalami privatisasi dan penyempitan yang terus-menerus (Meilasari-Sugiana, 2018; Ma'ruf dkk, 2023). Tanah-tanah komunal berpindah tangan ke korporasi besar. Pendidikan dan kesehatan semakin terkomodifikasi. Ruang pengetahuan dan wacana publik dikuasai oleh kebisingan yang terorganisir, bahkan semakin diperparah karena berbasis digital.

Masyarakat sipil sendiri, yang seharusnya menjadi penyeimbang dan penjaga demokrasi, berada dalam kondisi terfragmentasi: bergerak secara reaktif, terpecah-pecah menurut isu dan sektor, dan belum mampu membangun kekuatan kultural yang berakar dan berkelanjutan (Suraya dkk, 2024). Padahal, arsip tentang berbagai wilayah Hindia Belanda, seperti tradisi melarang menyerang musuh di Hari Onan (Batak) (Irianto, 2003), tradisi Tapa Pepe di Keraton Yogyakarta (Mustofa, 2024), menunjukkan bahwa nilai-nilai demokrasi sudah dikenal oleh berbagai suku bangsa dan komunitas adat di Hindia Belanda sebelum menjadi Nusantara.

Ancaman Digital dan Techno-Feudalisme. Lanskap digital, yang semula diharapkan memperluas partisipasi dan kebebasan, kini menjadi medan baru penguasaan dan represi. Negara dan korporasi besar berkolaborasi untuk mengendalikan ruang digital: mengawasi, menyensor, dan menghukum ekspresi yang dianggap mengancam kepentingan mereka. *Techno-feodalisme* adalah istilah yang tepat untuk menggambarkan kondisi di mana infrastruktur digital hanya "dipinjamkan" kepada warga, sementara kendali sesungguhnya ada di tangan segelintir raksasa teknologi yang tidak akuntabel pada publik (Syaifullah & Adawiah, 2025).

Di sisi lain, *digital divide* terjadi dan menunjukkan bahwa terdapat represi digital yang tidak merata: kelompok-kelompok yang paling rentan dan paling membutuhkan perlindungan justru memiliki kapasitas terkecil untuk melindungi diri di ruang digital.

Pada bab sosial politik ini, hendak mencoba menjawab pertanyaan fundamental**:** mengapa kita terjebak dalam lingkaran problem sosial politik yang terus berulang ini? Jika tren ini dibiarkan berlanjut tanpa intervensi yang berarti, dalam sepuluh tahun ke depan, entah seperti apa Indonesia yang akan kita wariskan kepada generasi berikutnya? Akankah Republika tidak lagi Res Publica?

TEMUAN DAN ANALISIS

Memahami mengapa krisis ini bertahan dan memperparah diri sendiri adalah prasyarat untuk merumuskan strategi yang efektif. Tanpa analisis yang tepat tentang mekanisme yang bekerja, respons yang muncul hanya akan bersifat katarsis: memuaskan secara emosional tetapi tidak mengubah keadaan.

Temuan 1. Lingkaran Setan Kakistokrasi

Krisis kepemimpinan dan tata kelola beroperasi sebagai lingkaran setan yang *self-reinforcing*. Oligarki menggunakan sumber dayanya untuk melemahkan institusi hukum dan pengawasan (Asetya, 2026; Idris dkk, 2026). Institusi yang lemah tidak mampu membatasi perilaku oligarki. Partai politik yang bergantung pada pendanaan oligarki menghasilkan calon pemimpin yang terikat pada kepentingan tersebut (Amorado, 2012). Pemimpin yang terikat pada oligarki memperkuat kondisi yang menguntungkan oligarki. Dan siklus pun berulang.

Siklus lingkaran berulang itu sulit diputus karena setiap elemen dalam rantai siklus memiliki insentif untuk mempertahankan *status quo*. Reformasi yang sejati mensyaratkan aktor-aktor yang berorientasi otentik pada kepentingan publik dalam mempertahankan sistem yang ada. Di sinilah peran strategis masyarakat sipil dan tokoh-tokoh bangsa yang tidak terikat pada logika kekuasaan menjadi tidak tergantikan.

Temuan 2. Ekosistem Informasi yang Rusak

Rasionalitas publik, yaitu kemampuan kolektif warga untuk berdiskusi berdasarkan fakta, menilai argumen secara kritis, dan membuat keputusan yang *informed*, tidak bisa berfungsi dalam ekosistem informasi yang rusak. Kombinasi antara disinformasi yang terorganisir, polarisasi identitas yang disengaja, dan gelombang konten yang terus-menerus menghantam perhatian publik telah menghasilkan semacam kelumpuhan kognitif kolektif (Suraya dkk, 2024).

Akibatnya, isu-isu yang seharusnya menjadi bahan debat publik yang sehat, seperti kebijakan anggaran, hak atas tanah, dan kualitas layanan publik, tenggelam dalam kebisingan. Sementara itu, isu-isu identitas dan emosional yang lebih mudah dimanipulasi mendominasi agenda publik. Ini bukan kebetulan, melainkan kondisi yang menguntungkan aktor-aktor yang tidak ingin publik berpikir jernih tentang persoalan substantif.

Temuan 3. Fragmentasi Masyarakat Sipil

Satu penyebab mengapa perubahan yang diinginkan banyak orang belum terwujud adalah bahwa "banyak orang" itu tidak terkonsolidasi menjadi kekuatan kolektif yang mampu mengubah keadaan. Masyarakat sipil Indonesia memiliki kekayaan yang luar biasa dalam hal keragaman gerakan, kecemerlangan pemikir, dan kedalaman komitmen moral banyak aktornya. Namun, semua itu belum mampu bersatu dalam *platform* bersama yang memiliki arah, strategi, dan kekuatan yang memadai.

Fragmentasi ini diperparah oleh beberapa faktor: spesialisasi sektoral yang membuat tiap kelompok bergerak dalam isu-nya sendiri; keterbatasan sumber daya yang mendorong kompetisi antarorganisasi; dan tekanan represi yang membuat pengorganisasian kolektif menjadi berisiko (Suraya dkk, 2024). Hasilnya adalah gerakan yang reaktif dan terserak, bukan gerakan yang proaktif dan terkonsolidasi.

Temuan 4. Kekosongan Kepemimpinan Alternatif

Publik yang lelah dan frustasi tidak memiliki figur-figur alternatif yang nyata dan *visible* untuk dijadikan rujukan harapan. Kritik terhadap kepemimpinan yang ada berlimpah, tetapi narasi tentang siapa dan apa yang bisa menggantikannya sangat langka di ruang publik. Hal ini menciptakan semacam fatalisme kolektif: banyak yang tahu apa yang salah, tetapi tidak tahu bahwa ada yang bisa dan mau memperbaikinya.

Kekosongan ini bukan refleksi dari ketiadaan tokoh yang layak. Indonesia memiliki banyak individu yang kompeten, berintegritas, dan berdedikasi pada kepentingan publik. Masalahnya adalah ekosistem yang ada saat ini belum memungkinkan tokoh-tokoh ini untuk tampil, terlindungi, dan dikenal oleh publik luas.

VISI

Kembali kepada Fondasi Konstitusional

"Memulihkan kedaulatan rakyat melalui re-publik: menghidupkan kembali res publica sebagai fondasi kehidupan bersama, berbasis pada commoning, rasionalitas komunikasi, dan agensi kolektif, dengan UUD 1945 sebagai kompas etik dan konstitusional."

Visi yang dirumuskan dalam diskusi ini tidak memerlukan ideologi baru atau agenda revolusioner yang asing. Ia bertumpu pada sesuatu yang sudah ada: konstitusi yang para pendiri bangsa susun dengan penuh kesadaran bahwa negara ini didirikan untuk keadilan dan kemakmuran seluruh rakyat, bukan untuk segelintir elit.

Perlu ditegaskan bahwa UUD 1945 sama sekali tidak mengenal istilah "pertumbuhan ekonomi" sebagai tujuan negara. Yang ada adalah keadilan sosial. Ini adalah pijakan yang

jauh lebih kuat daripada sekadar narasi pembangunan yang selama ini mengaburkan siapa sesungguhnya yang menikmati hasilnya.

Tiga Prinsip Operasional

***Commoning*: Memulihkan Apa yang Menjadi Milik Bersama** (Sirimorok dkk, 2023)**.** Pengelolaan kekayaan alam, sosial, dan intelektual sebagai milik bersama yang dipertanggungjawabkan pada seluruh rakyat. Hal ini berarti melawan privatisasi pendidikan dan kesehatan, melindungi tanah dan kekayaan alam dari ekstraktivisme, dan menjaga ruang-ruang pengetahuan dan wacana publik tetap terbuka dan bebas (Ma'ruf dkk, 2023; Sirimorok dkk, 2023).

Rasionalitas Komunikasi: Memulihkan Ruang Wicara yang Sehat. Membangun kembali ruang diskusi publik yang bertumpu pada kejujuran, keterbukaan, dan kesetaraan: ruang dimana argumentasi berbasis fakta lebih kuat daripada klaim berbasis kekuasaan, dan di mana perbedaan pendapat diselesaikan melalui dialog, bukan dominasi.

Agensi Kolektif: Membangun Kekuatan yang Terkonsolidasi. Keyakinan bahwa perubahan struktural hanya mungkin terjadi melalui tindakan kolektif yang terorganisir, bukan melalui kepahlawanan individual. Ini mensyaratkan pembangunan ekosistem gerakan yang memungkinkan berbagai aktor, dari komunitas akar rumput hingga intelektual dan tokoh publik, untuk bergerak bersama dengan arah yang sama.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Dari visi dan analisis di atas, kami merumuskan empat agenda kebijakan yang perlu di advokasikan segera. Setiap agenda dijabarkan dalam tiga dimensi: masalah spesifik yang dihadapi, tindakan yang perlu diambil, dan aktor-aktor yang perlu digerakkan.

Rekomendasi 1. Dekonsentrasi Kekuasaan dan Pemulihan Supremasi Hukum.

Sistem partai politik gagal menjalankan fungsi dasarnya: tidak melakukan kaderisasi yang serius, tunduk pada logika politik uang, dan tidak mampu menghasilkan pemimpin yang independen dari oligarki. Hukum telah berubah fungsi dari pelindung hak rakyat menjadi instrumen yang dapat dipersenjatai oleh kepentingan kekuasaan. Militerisasi kehidupan sipil menggerus ruang-ruang demokratis dan kebebasan berekspresi. Pengawasan sipil yang efektif atas aparatur negara hampir tidak ada.

Legislatif perlu mendorong revisi undang-undang partai politik yang mewajibkan seleksi kepemimpinan terbuka dan kompetitif, melarang politik uang secara tegas dengan sanksi yang efektif, dan mensyaratkan transparansi sumber pendanaan. Lembaga hukum perlu mendukung dan memperkuat mekanisme seleksi hakim dan jaksa yang berbasis merit dan bebas dari tekanan politik, termasuk melalui partisipasi masyarakat sipil dalam proses seleksi. Masyarakat sipil perlu membangun koalisi pengawas independen yang memantau kinerja lembaga-lembaga negara, mendokumentasikan penyimpangan, dan mempublikasikannya secara sistematis. Para tokoh publik perlu menggunakan otoritas moral untuk menyerukan standar tata kelola yang lebih tinggi kepada jaringan masing-masing, dan secara terbuka menolak normalisasi penyimpangan etika dalam kehidupan publik.

Butir-butir rekomendasi kebijakan adalah:

- Revisi undang-undang partai politik untuk mewajibkan seleksi kepemimpinan terbuka, transparan, dan berbasis merit.
- Larangan politik uang yang efektif dengan sanksi nyata, bukan sekadar normatif.
- Reformasi mekanisme seleksi hakim dan jaksa agung melalui proses yang melibatkan partisipasi masyarakat sipil.
- Pembatasan rangkap jabatan dan akumulasi pengaruh lintas lembaga oleh individu atau kelompok kepentingan yang sama.
- Penguatan pengawasan sipil atas aparatus keamanan dan pertahanan melalui mekanisme yang transparan dan akuntabel.

Rekomendasi 2. Pemulihan Rasionalitas Publik dan Ruang Wicara Bersama.

Ruang publik dikuasai kebisingan: disinformasi, polarisasi identitas, dan manipulasi informasi oleh aktor-aktor berkepentingan. Publik tidak mengenal tokoh-tokoh kompeten dan berintegritas karena mereka tidak hadir di ruang publik yang dominan. Pendidikan belum membangun kapasitas berpikir kritis secara komprehensif, terutama untuk menghadapi ekosistem informasi digital. Tidak ada mekanisme yang dapat dipercaya untuk menilai rekam jejak moral para pemimpin.

Akademisi dan intelektual perlu menginisiasi Konvensi Nasional yang menghadirkan tokoh-tokoh alternatif dari berbagai bidang, semacam "kabinet bayangan" yang kini telah hadir di ruang publik, sehingga wacana tidak selalu didominasi oleh wajah-wajah yang sama. Lembaga pendidikan perlu mengintegrasikan literasi media dan berpikir kritis ke dalam kurikulum di semua jenjang sesuai tingkat kematangan intelektualnya, dengan investasi khusus pada pendidikan usia dini dan pendidikan dasar sebagai strategi generasional. Media dan jurnalis perlu membangun standar verifikasi yang lebih ketat dan mekanisme penilaian rekam jejak moral kandidat pemimpin yang transparan dan bebas dari tekanan komersial maupun politik. Tokoh agama dan komunitas perlu memanfaatkan jaringan masing-masing untuk membangun ruang-ruang diskusi yang jujur dan setara sebagai tandingan terhadap polarisasi yang diorganisir dari atas.

Butir-butir rekomendasi kebijakan adalah:

- Penyelenggaraan Konvensi Nasional yang menghadirkan tokoh-tokoh alternatif dari berbagai bidang di ruang publik.
- Pembangunan mekanisme rekam jejak moral pemimpin yang independen, transparan, dan dapat diakses publik.
- Integrasi literasi media dan berpikir kritis ke dalam kurikulum nasional di semua jenjang pendidikan sesuai tingkat kematangan intelektualnya.
- Investasi anggaran yang signifikan dan terukur untuk pendidikan usia dini dan pendidikan dasar sebagai fondasi pembentukan karakter bangsa jangka panjang.
- Peningkatan kesejahteraan guru sebagai prasyarat kualitas pendidikan yang tidak dapat ditunda.

Rekomendasi 3. Perlindungan *Commons* dan Pembangunan Ekonomi Berkeadilan

Ekstraktivisme merampas ruang hidup: tanah-tanah komunal, hutan, dan kekayaan alam beralih dari rakyat ke korporasi, seringkali dengan dukungan aparatur negara (Meilasari-Sugiana, 2018). Layanan dasar semakin dikomodifikasi sehingga hanya dapat diakses oleh mereka yang mampu membayar. Pekerjaan perawatan yang seharusnya

ditanggung negara, mulai dari pengasuhan anak hingga perawatan lansia, dibebankan secara tidak proporsional pada keluarga dan khususnya perempuan. Ketergantungan berlebih pada logika pasar tidak mampu menghasilkan distribusi yang adil dan berkelanjutan.

Pemerintah daerah perlu menginisiasi dan menegakkan moratorium penerbitan izin ekstraktif baru di wilayah-wilayah yang telah melampaui batas daya dukung ekologis dan mengancam ruang hidup komunitas lokal. Lembaga legislatif perlu mendorong legislasi yang memperkuat status pendidikan, kesehatan, dan kebudayaan sebagai hak konstitusional yang tidak dapat dikomodifikasi, dengan konsekuensi anggaran yang nyata. Gerakan perempuan dan masyarakat sipil perlu mengadvokasikan kebijakan *care economy* yang menempatkan pekerjaan perawatan sebagai urusan negara, bukan urusan privat perempuan: termasuk penitipan anak publik, dukungan pengasuhan, dan perlindungan pekerja perawatan. Akademisi dan ekonom perlu membangun narasi ekonomi alternatif berbasis prinsip konstitusi, yaitu bahwa keadilan bukan sekadar pertumbuhan, dan menyebarluaskannya sebagai tandingan terhadap paradigma pembangunan yang dominan.

Butir-butir rekomendasi kebijakan adalah:

- Moratorium penerbitan izin ekstraktif baru pada wilayah-wilayah yang ruang hidupnya sudah kritis.
- Penguatan hak komunitas lokal atas tanah dan kekayaan alam melalui mekanisme hukum yang efektif.
- Legislasi yang menjamin pendidikan dan kesehatan sebagai hak konstitusional yang tidak dapat dikomodifikasi.
- Kebijakan *care economy*: negara menanggung biaya pengasuhan anak, biaya pendidikan usia dini, dan perawatan lansia, tidak dibebankan kepada keluarga.
- Penguatan koperasi dan ekonomi solidaritas melalui kebijakan fiskal dan regulasi yang memihak kepentingan publik.

Rekomendasi 4. Penguatan Masyarakat Sipil dan Ekosistem Kepemimpinan Alternatif

Aktivis dan kelompok rentan menghadapi represi digital yang sistemis melalui lima mekanisme yang berulang: *denial* (korban dianggap tidak ada), *demonizing* (korban disalahkan), erosi bertahap hak-hak, pemecahan dukungan, hingga intimidasi dan kriminalisasi (Syaifullah & Adawiah, 2025). CSO beroperasi secara terfragmentasi dan reaktif, belum mampu membangun kekuatan kultural yang berakar dan berkelanjutan (Suraya dkk, 2024). Calon-calon pemimpin alternatif tidak terlindungi dan tidak dikenal publik. Komunitas akar rumput belum diposisikan sebagai kekuatan strategis dalam gerakan perubahan.

Lembaga hukum dan HAM perlu membangun mekanisme respons cepat terhadap kriminalisasi aktivis digital, termasuk jaringan bantuan hukum yang siap bergerak dan berjejaring lintas wilayah. Akademisi dan kampus perlu membuka diri sebagai ruang pengorganisasian, diskusi, dan perlindungan bagi gerakan masyarakat sipil, sekaligus mengembangkan program pendampingan bagi pemimpin-pemimpin muda yang potensial. Para tokoh publik lintas sektor perlu secara aktif mengidentifikasi, menampilkan, dan melindungi tokoh-tokoh alternatif dari berbagai bidang di ruang publik, tanpa menunggu siklus elektoral. Seluruh aktor sipil perlu membangun ekosistem saling dukung yang melampaui batas sektoral: gerakan sosial, akademisi, komunitas akar rumput, dan jaringan

diaspora bergerak dalam koordinasi yang lebih erat dengan agenda bersama yang jelas demi kepentingan masa depan Republik.

Butir-butir rekomendasi kebijakan adalah:

- Pembangunan mekanisme respons cepat dan bantuan hukum bagi aktivis yang menghadapi kriminalisasi digital.
- Program perlindungan digital bagi kelompok rentan: perempuan, jurnalis, pembela HAM, dan aktivis lingkungan.
- Pembukaan kampus dan institusi akademik sebagai ruang perlindungan dan pengorganisasian gerakan sipil.
- Inisiasi ekosistem *mentoring* dan perlindungan bagi pemimpin-pemimpin muda alternatif di berbagai bidang.
- Pembangunan platform koordinasi lintas sektoral bagi masyarakat sipil yang memungkinkan gerakan bersama yang terencana dan berkelanjutan.

PENUTUP

Indonesia tidak sedang menghadapi krisis yang bersifat sementara, melainkan krisis tata kelola yang sistemik yang bersumber dari terkonsentrasinya kekuasaan, melemahnya institusi demokrasi, dan semakin jauhnya penyelenggaraan negara dari mandat konstitusi. Persoalan ini tidak dapat diselesaikan melalui pergantian pemimpin semata tetapi memerlukan pembenahan terhadap institusi, tata kelola, dan hubungan antara negara, masyarakat, dan pasar yang sehat.

Namun demikian, Indonesia tidak memerlukan ideologi baru atau arah baru bernegara. Konstitusi telah menyediakan landasan yang jelas untuk membangun negara yang demokratis, berkeadilan, dan berpihak pada kepentingan seluruh rakyat. Tantangan utama terletak pada keberanian politik dan Dalam konteks tersebut, istilah kakistokrasi—dari bahasa Yunani *kakistos* (yang terburuk) dan *kratos* (kekuasaan)—relevan untuk menggambarkan situasi saat ini (Amorado, 2012). kemampuan kolektif untuk mengembalikan penyelenggaraan negara pada prinsip-prinsip tersebut melalui supremasi hukum, penguatan demokrasi, perlindungan ruang sipil, pembangunan ekonomi yang berkeadilan, dan penguatan masyarakat sipil.

Empat agenda prioritas dan dua puluh rekomendasi kebijakan yang dirumuskan dalam naskah Pendirian Intelektual ini merupakan langkah awal untuk memutus lingkaran kakistokrasi, memulihkan rasionalitas publik, memperkuat kepemimpinan yang berintegritas, dan membangun kembali kapasitas negara dalam melayani kepentingan umum. Keberhasilannya tidak hanya bergantung pada pemerintah, tetapi juga pada komitmen bersama parlemen, lembaga penegak hukum, perguruan tinggi, media, organisasi masyarakat sipil, komunitas keagamaan, dunia usaha, dan seluruh warga negara.

Pada akhirnya, masa depan Indonesia ditentukan oleh pilihan yang diambil hari ini. Jika berbagai kecenderungan yang melemahkan demokrasi, negara hukum, dan keadilan sosial terus dibiarkan, biaya yang harus ditanggung generasi mendatang akan sangat besar. Sebaliknya, apabila bangsa ini mampu kembali menjadikan UUD 1945 sebagai kompas secara sungguh-sungguh dan konsisten dalam penyelenggaraan negara dan dikelola oleh generasi yang berintegritas tinggi, Indonesia masih memiliki peluang untuk membangun

demokrasi yang substantif, pemerintahan yang akuntabel, serta pembangunan yang adil, inklusif, dan berkelanjutan bagi seluruh rakyat.

DAFTAR RUJUKAN

Amorado, R. V. (2012). Kakistocracy: Rule of the unprincipled, unethical and unqualified. *Asian Horizons*, *6*(1), 21–40.

Asetya, D. R. (2026). Institutional transformation and governance in Indonesia: Democracy, decentralization, and the persistence of oligarchy. *Journal of International Political Economy and Strategy*, *1*(1), 1–9.

Idris, U., dkk (2026). Imprisoned independence: The oligarchs' victory in dictating democratic practices in Indonesia. *Frontiers in Political Science*, *8*, 1798302.

Ma'ruf, I., Kamal, M. M., Satria, A., Sulistiono, Halimatussadiah, A., & Setiawan, Y. (2023). The paradox of privatization in inland fisheries management: Lessons from a traditional system. *Sustainability*, *15*(23), Article 16273. https://doi.org/10.3390/su152316273

Meilasari-Sugiana, A. (2018). Oil palm companies, privatization and social dissonance: Towards a socially viable and ecologically sustainable land reform in Tanah Laut Regency, South Kalimantan, Indonesia. *Journal of Political Ecology*, *25*(1).

Mustofa, A. (2024). Budaya dan tradisi Keraton Yogyakarta dalam Itinéraire d'un voyage à Java en 1896. *KLAUSA: Kajian Linguistik, Pembelajaran Bahasa, dan Sastra*, *8*(1), 106–114. https://doi.org/10.33479/klausa.v8i1.969

Sirimorok, N., dkk (2023). Placing the commoning first: Getting beyond the patronage trap in natural resource decentralization policies. *Forest and Society*, *7*(2), 412–434.

Sulistyowati, I. (2003). *Perempuan di antara berbagai pilihan hukum: Studi tentang strategi perempuan Batak Toba mendapatkan akses kepada harta waris melalui penyelesaian sengketa*. Pustaka Obor.

Suraya, R. S., Pobedash, D. I., & Muhammad, A. (2024). The interplay between populism and social fragmentation: Insights from the Indonesian context. *Journal of European Alliance for Innovation*, *5*.

Syaifullah, K., & Adawiah, W. (2025). Disabling work: Neoliberal labor, digital governance, and the making of structural impairment in Indonesia's service industries. *Akrab Juara: Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, *10*(3), 961–977.

05. Agama dan Kepercayaan | Tata Kelola Agama/Kepercayaan yang Setara dan Berkeadilan dalam konteks Demokrasi

Penulis : Zainal Abidin Bagir, Samsul Maarif.[6]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Persoalan tata kelola agama/kepercayaan menjadi salah satu bagian yang penting dalam upaya demokratisasi Indonesia. Tidak ada demokrasi yang baik tanpa tata kelola agama yang baik, dan demokrasi yang buruk akan melahirkan kebijakan-kebijakan keagamaan yang buruk pula. Naskah ini mengidentifikasi tiga paradigma yang saling bersaing dalam membentuk tata kelola saat ini: kerukunan, moderasi, dan kebebasan beragama/berkeyakinan. Paradigma kebebasan sesungguhnya memiliki landasan konstitusional, terkuat namun implementasinya paling lemah.

Temuan utama naskah ini adalah: *Pertama*, politik pengakuan negara yang menciptakan hierarki agama mengistimewakan enam agama utama dan meminggirkan penghayat kepercayaan, agama dunia lain, serta masyarakat adat, serta membawa dampak diskriminatif terkait banyak hak-hak warga negara. *Kedua*, paradigma kerukunan, yang dioperasionalkan di antaranya melalui Peraturan Bersama Menteri terkait rumah ibadah (2006) dan UU pencegahan penodaan agama (1965), menjadi alat pembatasan kelompok minoritas, seperti yang muncul dalam kasus-kasus rumah ibadah, kriminalisasi "penodaan agama", dan pengusiran massal komunitas-komunitas keagamaan yang dianggap menyimpang dari arus utama. *Ketiga*, politik keagamaan yang toksik menggabungkan represi pada kelompok yang dianggap tidak "moderat" atau berseberangan dengan pemerintah, dengan akomodasi (dan bantuan finansial melalui pemberian konsesi tambang, program MBG, dan sebagainya) bagi kelompok-kelompok arus utama yang mendukung pemerintah. Kecenderungan ini memperdalam polarisasi sosial dan melemahkan masyarakat sipil.

Rekomendasi utama naskah ini adalah: (1) memperkuat pendekatan kebebasan beragama atau berkeyakinan yang berlandaskan HAM dan interseksionalitas, dengan tata kelola lintas sektor yang terintegrasi; (2) memperbaiki beberapa regulasi yang sentral, seperti UU Adminduk, pencabutan SKB Ahmadiyah dan UU Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, memperbaiki regulasi rumah ibadah, serta memastikan pendidikan kepercayaan bagi penghayat; (3) memastikan implementasi pasal-pasal terkait agama/kepercayaan dalam KUHP 2023 selaras dengan prinsip-prinsip HAM. Tata kelola yang inklusif dan berkeadilan mensyaratkan kebebasan beragama atau berkeyakinan sebagai dasar utama dan menciptakan kerukunan yang otentik, bukan memaksakan kerukunan atau moderasi.

PENDAHULUAN

Persoalan tata kelola agama/kepercayaan menjadi salah satu bagian yang penting dalam upaya demokratisasi. Tidak ada demokrasi yang baik tanpa tata kelola agama yang baik;

[6] Tulisan ini dipresentasikan dalam pertemuan FIAD yang diadakan di UGM pada tanggal 30 Juli 2026, yang dihadiri antara lain oleh Asfinawati, Sulistyowati Irianto, Wening Udasmoro, Baiquni, Okky Madasari, Zainal Bagir, Novrizal Bahar, Usman Hamid, dan Titi Anggraini. Peer review tulisan ini dilakukan oleh Asfinawati dan Francisia Saveria Sika Seda.

sebaliknya, sebagaimana tampak juga dalam sejarah Indonesia hingga belakangan ini, demokrasi yang buruk akan melahirkan kebijakan-kebijakan keagamaan yang buruk pula. Di banyak negara demokratis, di antara instrumen terpenting tata kelola agama adalah norma internasional hak asasi manusia, khususnya terkait dengan hak untuk kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB), yang berkelindan, dan saling bergantung dengan hak-hak lainnya. Negara-negara di sebagian besar dunia, di Eropa, Afrika, maupun Asia, termasuk wilayah-wilayah yang mendeklarasikan sekularisme, pun memiliki tata kelola agama/kepercayaan (Triandafyllidou and Magazzini 2021).

Dalam kenyataannya, selain sumber normatif itu, sejarah setiap negara menjadi konteks penting penerjemahan norma HAM, dan berimplikasi pada pengakuan keberadaan agama-agama di negara tersebut, maupun pengistimewaan atau diskriminasi kelompok-kelompok tertentu. Bahkan dalam negara yang dideklarasikan sebagai negara demokratis sekular sekalipun (seperti Perancis, Amerika Serikat, India dan Turki), tata kelola agama yang berlaku masih kerap mendiskriminasi atau mengistimewakan kelompok tertentu, karena pengaruh sejarah masing-masing (Kuru 2009).

Di Indonesia, sejak awal kemerdekaan, agama telah menjadi salah satu bagian dari pendefinisian identitas bangsa Indonesia, sebagaimana tampak dalam deliberasi yang menyertai pembentukan atau perubahan Konstitusi pada tahun 1945, 1950, maupun di masa amandemen UUD 1945 (1999-2002). Dalam berbagai perkembangan itu ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, dan bahwa negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Demokratisasi setelah Reformasi 1998 membawa perkembangan progresif yang tampak dalam menguatnya jaminan atas hak asasi manusia, termasuk kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Meskipun demikian, dalam praktik pada saat ini, dan sebagaimana ditunjukkan sejarah politik agama di Indonesia, kebebasan beragama atau berkeyakinan bukan merupakan paradigma utama dalam tata kelola agama/kepercayaan. Negara tampak memiliki dua paradigma tata kelola agama lain yang juga operasional, meskipun tak selalu sejalan, dan terkadang bahkan berada dalam ketegangan, yaitu kerukunan umat beragama dan moderasi beragama. *Kerukunan beragama* adalah konsep yang dominan, yang telah dikembangkan sejak tahun 1960an, dan paling eksplisit dijabarkan dalam Peraturan Bersama Menteri No. 8 & 9/2006. Kerukunan dibayangkan sebagai modus ideal hubungan antarumat beragama, namun dalam praktiknya konsep ini cenderung dipaksakan dari atas dan menguntungkan kelompok mayoritas. *Moderasi beragama* adalah konsep relatif baru, yang muncul sejak sekitar tahun 2018, terutama untuk melawan apa yang didefinisikan pemerintah sebagai ekstremisme atau radikalisme, dan mendapatkan legitimasi dalam RPJMN 2020-2024, sehingga dipromosikan dengan cukup gencar, khususnya dalam lingkungan Kementerian Agama (Suhadi 2022). Di antara kritik terhadap paradigma ini adalah bahwa label “moderat” yang didefinisikan pemerintah justru berpotensi mempertajam polarisasi sosial, terlalu terfokus pada pada sikap keberagamaan personal, dan melupakan peran negara dan pentingnya struktur tata kelola agama, yang justru dapat memberi insentif pada intoleransi.

Dibanding kedua paradigma itu, konsep *kebebasan/kemerdekaan beragama atau berkeyakinan*, sebagai bagian dari HAM, sesungguhnya memiliki landasan konstitusional yang paling kuat akarnya secara historis maupun konstitusional/legal. Ia telah ada sejak UUD 1945, diperkuat oleh UU HAM 1999, dan hasil amandemen yang menambahkan bab khusus tentang HAM, termasuk Pasal 28E yang khusus berbicara tentang kebebasan

beragama/kepercayaan, dan ratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (UU No. 12/2005). Meskipun demikian, konsep ini tampak justru tidak menjadi dasar bagi banyak kebijakan negara. Norma kebebasan beragama (kesetaraan, nondiskriminasi, nonkoersi) jarang menjadi pertimbangan utama.

Tata kelola agama/kepercayaan dengan tiga paradigma yang bersaing itu rentan untuk menjadi diskriminatif. Berangkat dari kenyataan itu, naskah ini mengidentifikasi masalah-masalah utamanya dan memberikan beberapa rekomendasi perubahan yang penting dilakukan dalam konteks demokrasi.

TEMUAN DAN ANALISIS

Naskah ini mengidentifikasi beberapa permasalahan utama dalam tata kelola agama/kepercayaan di Indonesia, dengan melihat hasil-hasil laporan pemantauan kehidupan beragama atau kebebasan beragama yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah (Indonesia dan internasional), hasil pemantauan komisi nasional hak asasi manusia (khususnya Komnas HAM dan Komnas Perempuan), maupun laporan-laporan yang merupakan hasil penelitian lembaga-lembaga masyarakat sipil.

Temuan 1. Pengakuan agama dan dampak diskriminatifnya

Salah satu sumber utama persoalan tata kelola agama di Indonesia saat ini adalah pengakuan (rekognisi) yang diskriminatif, sehingga menjadi bagian dari struktur yang "meminoritaskan" (*minoritizing*) kelompok-kelompok keagamaan tertentu. (Bagir, 2024) Politik pengakuan mengakui agama-agama tertentu dan mengeksklusi lainnya, dengan segala konsekuensinya. Meskipun negara Indonesia mengakui kemerdekaan beragama dalam UUD 1945, tetapi sejak awal telah jelas pula bahwa ada batasan yang cukup jelas untuk pengakuan ini.

Pertama, terkait dengan bagaimana agama itu sendiri didefinisikan (atau dikonstruksi) oleh negara. (Picard, 2011) Meskipun tidak ada definisi eksplisit tentang agama di mana pun dalam Konstitusi atau UU, dalam praktiknya, ada hierarki pengakuan agama. Sumber normatifnya dapat ditelusuri ke beberapa sumber. Pertama, sila pertama Pancasila, yang menegaskan bahwa negara bersandar pada "Ketuhanan Yang Maha Esa". Dalam sejarahnya, khususnya pada tahun 1950an, ini memaksa agama-agama menyesuaikan diri pada suatu paham monoteistik.

Sumber lain yang lebih komprehensif adalah Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Penjelasan undang-undang tersebut menyebutkan beberapa agama dan secara implisit menggambarkan hierarki agama ketika menjelaskan "agama-agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia", yaitu Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Enam agama dunia ini dipahami sebagai agama-agama yang secara historis telah cukup lama dianut oleh sebagian besar penduduk Indonesia dan karenanya mesti dilindungi, dan menerima bantuan pemerintah. Agama-agama tersebut berada dalam naungan wilayah kerja administratif Kementerian Agama, berhak mendapatkan dana APBN, dan beberapa kebutuhannya difasilitasi negara (misalnya untuk pendidikan agama, pembangunan rumah ibadah, penyuluh agama, dan sebagainya). Selanjutnya, ada agama-agama (dunia) lain (contoh yang diberikan adalah Yudaisme, Zoroastrianisme, Shinto, dan Taoisme) yang *tidak dilarang* dan dapat diakui oleh negara.

Lebih jauh, tak hanya membatasi apa yang dianggap sebagai "agama", hak istimewa diberikan pada ekspresi arus utama dalam enam agama tersebut, yang dilawankan dengan

aliran keagamaan yang dianggap menyimpang, yang berpotensi dikriminalisasi oleh UU tersebut. Dari dalam komunitas Muslim, contohnya adalah Jemaat Islam Ahmadiyah (JAI), yang aktivitasnya dibatasi (dan di beberapa daerah dilarang) atas dasar Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri pada tahun 2008, dan Syiah, yang salah seorang tokohnya pernah dikriminalisasi dengan menggunakan Pasal 156a KUHP (yang bersumber dari UU No.1/PNPS/1965). Dalam berbagai laporan kebebasan beragama, JAI menjadi kelompok yang paling sering mengalami perlakuan diskriminatif. Dalam komunitas Kristen, ada Saksi Yehuwa; salah satu kasus yang pernah muncul adalah ketika seorang anak anggota komunitas itu dikeluarkan dari sekolahnya, karena menolak menghormati bendera merah-putih dan menyanyikan lagu kebangsaan Indonesia Raya, yang bagi mereka bertentangan dengan ajaran agamanya. (Amindoni, 2019)

Di luar agama-agama dunia, agama leluhur atau lokal, atau aliran kebatinan/kepercayaan tidak dianggap sebagai "agama"; tugas pemerintah bukan melindungi, namun "menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa." (Maarif, 2018; 2023) Sebagaimana akan ditunjukkan di bawah, adat juga terkait dengan isu ini. Asumsi lain yang implisit dalam skema pengakuan ini adalah bahwa warga negara Indonesia mesti berafiliasi pada salah satu dari agama-agama dunia itu. (Bagir, 2020) Dalam sejarah pasca-1965, ketiadaan afiliasi pada salah satu agama itu menjadi sumber kecurigaan dan stigma yang dilekatkan pada mereka yang diduga merupakan anggota Partai Komunis Indonesia (Duile, 2020).

Dampak diskriminatif administrasi umat beragama/kepercayaan

Karena dalam praktik administrasi negara agama merupakan indeks kewarganegaraan (Hidayah, 2012), maka pengakuan dan definisi agama yang restriktif itu membawa konsekuensi amat nyata dalam kehidupan sehari-hari warga negara. Sumber utamanya adalah administrasi kependudukan yang mewajibkan pencantuman agama dalam dokumen kependudukan, seperti Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) (Pasal 61 dan 64 UU No. 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan).

UU itu diajukan untuk *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2016, dan MK (melalui Putusan No. 97/PUU-XIV/2016) mengabulkan permohonan seluruhnya: UU tersebut dinyatakan tidak konstitusional jika kata "agama" tidak mencakup "kepercayaan". Implikasi dari putusan ini adalah bahwa kolom agama di KTP dapat diisi dengan kepercayaan. Meskipun demikian, karena resistensi beberapa komunitas agama, Kemendagri (Permendagri No. 109 Tahun 2019) akhirnya memutuskan untuk membuat dua jenis KTP: KTP dengan kolom agama untuk pemeluk enam agama, dan KTP dengan kolom kepercayaan, yang hanya bisa diisi dengan "Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa".

Putusan MK itu merupakan kemajuan yang cukup berarti, namun tetap menyisakan masalah-masalah serius. (Maarif dan Asfinawati, 2023) Selain implementasinya oleh Kemendagri yang tidak sejalan dengan Putusan MK, efek simbolik dikabulkannya permohonan penghayat itu telah meningkatkan rekognisi atas penghayat kepercayaan. Tak hanya bersifat simbolik, rekognisi ini tampak dalam urusan-urusan administratif yang langsung terkait dengan hak penghayat kepercayaan dalam hal pendidikan agama siswa kepercayaan, pencatatan perkawinan, masuknya "kepercayaan" dalam KUHP baru (yang selalu disebut ketika "agama" disebut), dan, terakhir, ditetapkannya Hari Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (tanggal 13 Juli) sebagai salah satu hari besar keagamaan oleh Menteri Kebudayaan (Keputusan Menteri Kebudayaan Nomor 135 Tahun 2026). Meskipun demikian, semua perkembangan baik ini belum cukup untuk memastikan

kesetaraan warga penghayat dan hilangnya diskriminasi atas mereka. Dalam implementasinya, kemajuan administrasi kependudukan warga penghayat belum merata di seluruh wilayah Indonesia; dan, sebagaimana akan dibahas nanti, di masa pemerintahan Prabowo, justru ada kemunduran terkait pendidikan kepercayaan. Di luar itu semua, penting dicatat bahwa rekognisi dan akses yang diperoleh masih mensyaratkan bahwa komunitas penghayat mendaftarkan organisasinya. Pada kenyataannya, ada sebagian komunitas penghayat/adat yang, karena berbagai alasan, menolak pendaftaran, sehingga tetap kesulitan memperoleh hak-hak mereka.

Hilangnya hak warga negara

Kemajuan yang dialami penghayat itu belum berlaku bagi pemeluk agama-agama dunia selain enam agama yang di administrasi Kementerian Agama maupun untuk mereka yang tidak memeluk agama/kepercayaan apapun. Komunitas-komunitas seperti Baha'i, Sikh dan Yahudi, yang meskipun jumlahnya amat kecil telah ada di Indonesia sejak sebelum kemerdekaan Indonesia. Mereka tidak termasuk dalam satu dari enam agama yang bisa diisikan ke kolom agama di KTP, namun mereka juga bukan penghayat kepercayaan. Yang banyak terjadi adalah strategi personal untuk mengatasi masalah itu secara sendiri-sendiri.

Pada tahun 2024, UU Adminduk diuji lagi di MK oleh pemohon yang mendalilkan dihapuskannya kolom agama/kepercayaan dalam KTP atau KK, karena aturan itu mendiskriminasi warga negara yang tidak memeluk agama/kepercayaan. Dalam Putusan Nomor 146/PUU-XXII/2024, MK menolak permohonan itu, dengan alasan bahwa karakter bangsa Indonesia, seturut dengan konstitusi, adalah bangsa yang beragama atau memiliki kepercayaan terhadap adanya Tuhan Yang Maha Esa.

Secara umum, selama kewajiban mencantumkan agama/kepercayaan dalam dokumen kependudukan masih berlaku, perlakuan berbeda atau diskriminasi terhadap komunitas-komunitas tersebut sulit diatasi. Dari beberapa pengujian terhadap UU Adminduk tersebut, terbukti adanya diskriminasi dan stigmatisasi yang nyata terjadi, akibat terbatasnya pengakuan agama/kepercayaan dan kesulitan pengisian dokumen kependudukan. Situasi ini membawa akibat lebih jauh pada sektor-sektor yang mensyaratkan kejelasan dokumen kependudukan sebagai syarat penjaminan atau pemenuhan hak, termasuk dalam pencatatan perkawinan, akses pada pendidikan, pekerjaan (khususnya sejauh menyangkut penerimaan pegawai negeri sipil, TNI, dan POLRI), fasilitas kesehatan, penguburan jenazah, dan banyak hal lain dalam interaksi sosial kelompok-kelompok tersebut. (Ali-Fauzi dkk., 2023)

Peminggiran masyarakat adat

Dimensi lain dari isu ini tampak dalam kaitannya dengan komunitas adat. Di Indonesia, istilah "agama" merupakan hasil konstruksi politik yang terutama dipengaruhi oleh kelompok Muslim dan Kristiani, sehingga menjadi nyaris identik dengan agama-agama dunia (*world religions*). Konstruksi ini bersifat eksklusif, menafikan kemungkinan identifikasi ganda. Dalam kenyataannya, agama, kepercayaan, adat sering kali merujuk pada entitas atau kelompok manusia yang sama. Penyempitan makna itu berimplikasi pada cakupan penjaminan hak untuk kebebasan beragama.

Mereduksi spiritualitas masyarakat adat, tradisional atau lokal menjadi "budaya", menafikan dimensi keberagamaannya, dan memaksa mereka berafiliasi ke agama yang diakui adalah wujud pemaksaan yang jelas merupakan pelanggaran kebebasan beragama atau berkeyakinan. Praktik ini telah menjadi alat struktural untuk memisahkan komunitas lokal dari keyakinan dan tanah ulayatnya demi perampasan wilayah. Hutan atau tanah yang

difungsikan sebagai lahan pembangunan atau proyek strategis nasional, misalnya, kerap menghilangkan akses masyarakat adat ke situs-situs spiritualnya, bahkan mencerabut komunitas yang menghuni wilayah itu, menghilangkan ekosistem yang menjadi bagian dari tradisi, kepercayaan, dan ritual mereka. Perampasan semacam ini, yang dilakukan pemerintah dan perusahaan, membawa akibat yang tidak kurang signifikan dibanding dengan penghancuran rumah ibadah umat beragama, namun tak pernah menjadi isu pelanggaran kebebasan beragama, justru seperti ditolerir.

Pendidikan agama untuk penghayat kepercayaan

Dampak pengakuan agama lain yang amat krusial terkait pendidikan agama sebagai mata pelajaran wajib di semua jenjang sekolah. UU Sistem Pendidikan Nasional (2003) mewajibkan semua siswa untuk mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianut siswa, diajarkan oleh pendidik yang seagama, dan sekolah wajib memfasilitasi pendidikan agama itu. Salah satu dari banyak persoalan terkait ketentuan itu menyangkut pendidikan agama untuk siswa yang berasal dari keluarga yang berafiliasi keagamaan di luar enam agama yang di administrasi negara. Pendidikan agama secara umum berada di bawah Kementerian Agama; namun Kementerian ini hanya mengurus enam agama yang berada dalam hirarki pengakuan tertinggi.

Khususnya untuk komunitas penghayat kepercayaan, sesungguhnya, sebagai respon atas diskriminasi yang terjadi di beberapa sekolah, pada tahun 2016 telah ada Permendikbud No. 27 (2016) yang mengatur layanan pendidikan bagi penghayat kepercayaan di sekolah. Namun hak peserta didik penghayat untuk mendapatkan pengajaran yang layak kerap tak terpenuhi karena beberapa kesulitan, khususnya terkait ketersediaan guru untuk mata pelajaran itu. Pada tahun 2021 telah didirikan Program S1 Pendidikan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sebagai satu-satunya program di Indonesia, di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, untuk mendidik guru-guru kepercayaan. Namun dukungan tersebut menurun ketika, di bawah kepresidenan Prabowo, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dipecah menjadi dua Kementerian, sehingga Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Masyarakat Adat, yang sebelumnya berada di bawah Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan, kehilangan unsur pendidikannya, yang sesungguhnya merupakan unsur terpenting. Perubahan struktural ini amat merugikan penghayat kepercayaan, dan belum tampak usaha untuk mengatasinya.

Temuan 2. Kerukunan dan perlindungan mayoritas

Sebagaimana dibahas di bagian sebelumnya, salah satu paradigma tata kelola agama di Indonesia adalah apa yang populer disebut “kerukunan antarumat beragama”. Secara legal, terminologi kerukunan tidak ada dalam UU ataupun UUD 1945, namun sejak tahun 1960an ia menjadi paradigma utama tata kelola agama untuk mencegah gesekan antarumat beragama. Di masa Orde Baru, sebagai instrumen developmentalisme, ia adalah alat untuk stabilitas yang dioperasikan untuk menghindari perbedaan, meredam ketegangan, sembari menunjukkan hubungan baik, khususnya di kalangan pemimpin agama, di bawah kontrol negara. Lembaga-lembaga agama didirikan atau difungsikan untuk menjaga kerukunan dan membantu pembangunan.

Belakangan kerukunan didefinisikan dalam Peraturan Bersama Menteri No. 8 & 9/2006 (tentang tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat) sebagai “hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ....” Meskipun

“kerukunan” atau “harmoni” ditampilkan sebagai situasi hubungan ideal masyarakat yang majemuk-agama, dalam kenyataannya ia kerap menjadi alat untuk membatasi kelompok minoritas (atau yang terminoritaskan).

Persoalan rumah ibadah

PBM 2006 tersebut secara khusus mensyaratkan dukungan tertulis dari 60 anggota masyarakat di tempat rumah ibadat akan didirikan. Di banyak tempat, persyaratan administratif ini justru menjadi alasan munculnya kasus-kasus kesulitan untuk mendirikan atau merenovasi rumah ibadah atau disegelnya rumah ibadah yang telah berdiri karena pelarangan resmi oleh pemerintah daerah ataupun penolakan oleh kelompok-kelompok masyarakat; perusakan atau penyerangan secara fisik terhadap rumah ibadah; dan gangguan terhadap pelaksanaan peristiwa keagamaan atau acara lain (seperti retret anak-anak sekolah) di rumah ibadah atau tempat pertemuan yang difungsikan untuk acara-acara seperti itu (Komnas Perempuan, 2016).

Kasus-kasus tersebut terjadi khususnya di wilayah-wilayah dimana suatu kelompok merupakan minoritas di wilayah itu. Sebagian besar kasus terjadi pada kelompok minoritas Kristen/Katolik, khususnya di Pulau Jawa; namun juga terhadap Muslim di beberapa wilayah dimana mereka merupakan minoritas. Selain itu, ada pula penolakan terhadap rumah ibadah suatu kelompok keagamaan non-arus utama, seperti Ahmadiyah, yang diprotes oleh kelompok yang mengklaim mewakili umat Islam. Kasus-kasus itu menunjukkan betapa peraturan itu seperti justru memberi insentif untuk intoleransi terhadap kelompok minoritas di suatu tempat; ini adalah juga isyarat bahwa persoalan ini bukanlah isu intoleransi individual, tapi bersifat struktural.

Pidana agama demi kerukunan/ ketertiban umum

Dalam bahasa legal, kerukunan berjalan paralel dengan “ketertiban umum”. Demi menjaga ketertiban umum, kelompok-kelompok keagamaan tertentu yang berbeda dari arus utama dapat direpresi melalui kriminalisasi melalui tuduhan “penodaan agama”, yang makin kerap terjadi dalam sekitar dua puluh tahun terakhir, dengan tren yang cenderung meningkat, hingga kini. Hingga akhir tahun 2025, tuduhan semacam ini merujuk pada Pasal 156a KUHP lama (yang berada di bawah bab “Kejahatan terhadap Ketertiban Umum”).

Tuduhan ini paling sering mengenai individu, bukan kelompok, untuk perbuatan-perbuatan spesifik. Tren dalam sekitar 5 tahun terakhir ini menunjukkan bahwa tuduhan penodaan agama sering kali didasarkan pada ekspresi di media sosial. Karena itu, rujukan hukumnya juga biasanya menggunakan UU No. 11 (2008) tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Kasus-kasus semacam ini lebih sering menyasar pembatasan kebebasan berekspresi.

Dalam beberapa kasus, tuduhan ini dikenakan pada suatu komunitas keagamaan dan berujung pada pengusiran massal. Pada tahun 2006, ratusan Muslim Ahmadiyah dipaksa mengungsi ke Wisma Transito, Mataram, Nusa Tenggara Barat (Komnas Perempuan, 2014); pada tahun 2012, sekitar 300 orang anggota komunitas Syiah dipaksa meninggalkan kampung halamannya di Sampang untuk ditampung di rusun Sidoarjo (Komnas Perempuan, 2014); pada tahun 2016 sekitar 3000 penganut Gerakan Fajar Nusantara dipindahkan paksa dari Kalimantan Barat. Ketiga kasus itu terjadi atas nama penjagaan kerukunan: ketiga komunitas itu menjadi korban penyerangan karena dianggap menjalankan ajaran yang menyimpang, dan justru mereka, bukan pihak penyerang, yang dicerabut dari tempat tinggalnya, dipaksa pindah atas nama menjaga ketenteraman dan kerukunan.

Dalam semua kasus itu, alasan penjagaan kerukunan jelas berpihak pada kelompok yang lebih besar, atau memiliki kuasa lebih besar. Alih-alih menghukum pihak penyerang demi melindungi korban yang merupakan minoritas, pemerintah justru memindahkan mereka. Pasal pidana "penodaan agama" dalam KUHP lama telah dibatalkan dalam KUHP baru (UU. No.1/2023 jo. UU No.1/2026 tentang Penyesuaian Pidana); namun hukum induknya (UU No.1/PNPS/1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama) masih tetap berlaku hingga kini.

Temuan 3. Politik keagamaan yang toksik: Moderasi beragama, tambang dan MBG

Selain ide tentang pengakuan dan kerukunan, sejarah panjang tata kelola agama/kepercayaan di Indonesia juga dipengaruhi oleh suatu politik agama yang di satu sisi mengakomodasi kelompok-kelompok keagamaan tertentu, namun di sisi lain, menyingkirkan atau merepresi kelompok-kelompok agama lain. Ini adalah politik negara lama, bahkan sejak masa kolonial Belanda, yang dalam manifestasi akhirnya sebagiannya muncul dalam konsep *moderasi beragama*, yang sejak 2019 menjadi agenda utama Kementerian Agama (Faizi 2023; Bagir dan Sormin 2022).

Sebagai konsekuensi demokratisasi yang mengikuti Reformasi 1998, kelompok-kelompok agama, khususnya Muslim, yang sebelumnya tidak mendapatkan ruang gerak, berkembang semakin pesat. Pada periode pertama kepresidenan Joko Widodo (2014-2019), kelompok-kelompok keagamaan yang amat kritis terhadapnya makin menjadi ancaman politik, sebagaimana khususnya terlihat di akhir 2016, dalam gelombang massa penolakan terhadap Gubernur DKI Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). Pada tahun 2017, Jokowi melawan pengaruh kelompok-kelompok itu dengan cara yang represif, misalnya dengan pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia (2017), yang dianggap bertentangan dengan Pancasila, dan Front Pembela Islam (dibubarkan pada 20200). Inilah kecenderungan yang disebut sebagian sarjana sebagai "pluralisme yang represif" (Fealy 2020) atau nondemokratis (Aspinall dan Mietzner 2019)—menjaga toleransi dan kerukunan beragama dengan merepresi sebagian kelompok. Belakangan makin jelas bahwa kecenderungan ini merupakan bagian dari politik represi yang lebih luas, yang berakibat pada kemerosotan demokrasi (Power dan Warburton 2020).

Program moderasi beragama, yang dipahami sebagai sarana untuk mencapai kerukunan, menjadi bagian dari RPJMN 2020-2024, dan dilanjutkan oleh Kementerian Agama di era Prabowo. Kritik utama terhadap moderasi beragama adalah bahwa label "moderat" yang didefinisikan pemerintah justru berpotensi mempertajam polarisasi sosial, terlalu terfokus pada sikap keberagamaan personal, dan melupakan peran negara dan pentingnya struktur tata kelola agama, yang justru dapat memberi insentif pada intoleransi.

Sisi lain dari moderasi beragama adalah pengistimewaan kelompok-kelompok yang dianggap "moderat", yang setidaknya tidak menyatakan penentangan terbuka atau bahkan memberikan dukungan kuat kepada pemerintah. Dalam beberapa tahun terakhir ini, pengistimewaan itu mengambil bentuk dukungan finansial melalui beragam program pemerintah. Di masa Jokowi, NU menerima manfaat finansial besar dalam bentuk berbagai program penguatan usaha hingga beasiswa, maupun dikeluarkannya Undang-undang tentang pesantren (No. 18/2019), (Fachrudin 2019). Belakangan, pemerintah menawarkan konsesi pertambangan kepada organisasi keagamaan, yang diterima NU dan Muhammadiyah (Halimatusa'diyah dan Garadian 2024; Arifianto 2024). Kedua organisasi moderat itu juga mendapatkan jatah pendirian ratusan Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) atau dapur Makan Bergizi Gratis (MBG) (Hilman 2026).

Dukungan yang diberikan kepada organisasi keagamaan yang mendukung pemerintah dan pelarangan organisasi yang menentang pemerintah atas nama Pancasila, sebagai bagian program moderasi beragama, membentuk apa yang bisa disebut sebagai *politik keagamaan yang toksik*. Ini adalah politik yang tampaknya berpihak pada pemajuan agama, namun melemahkan masyarakat sipil, sebagai bagian penting dari demokrasi, dengan memecah belah mereka, dan menciptakan polarisasi antar dan intra kelompok agama. Hasil akhirnya adalah stabilitas untuk pembangunan, yang berjalan sembari melemahkan kebebasan sipil.

VISI

Visi tata kelola agama/kepercayaan yang diajukan di sini bertumpu pada UUD 1945: komitmen untuk penjaminan kemerdekaan beragama, dalam negara yang demokratis. Visi ini mengandung konsep keadilan dan kesetaraan bagi semua warga negara, tanpa memandang latar belakang keagamaannya. Kerukunan antarumat beragama yang otentik mensyaratkan kebebasan itu, dan bukan diciptakan dari pembatasan atau pemaksaan oleh negara. Pengingkaran atas visi ini bukan hanya mengakibatkan hilangnya kebebasan beragama, tapi juga hilangnya hak-hak warga negara yang lain—hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi di bagian ini terdiri dari beberapa hal utama. Rekomendasi pertama sifatnya lebih paradigmatik, terkait pengakuan dan karakter interseksional isu-isu keagamaan. Dua rekomendasi berikutnya memaparkan beberapa langkah lebih praktis untuk mengubah beberapa unsur dalam tata kelola agama/kepercayaan saat ini.

Rekomendasi 1. Perspektif HAM dan interseksionalitas dalam tata kelola agama/ kepercayaan.

1. *Pendekatan kebebasan beragama atau berkeyakinan:* Terlepas dari klaim bahwa tidak ada istilah "agama yang diakui", jelas ada struktur pengakuan yang hierarkis dalam tata kelola agama/kepercayaan Indonesia, yang berbasis pengakuan, kerukunan dan moderasi. Tata kelola ini memperkuat struktur kuasa dan dominasi, yang melahirkan privilese bagi kelompok yang diakui serta eksklusi atau diskriminasi bagi yang berada dalam hirarki pengakuan yang lebih rendah. Rekomendasi utama naskah ini adalah untuk memperkuat pendekatan kebebasan beragama atau berkeyakinan, yang memiliki dasar konstitusional paling kuat, dan menuntut negara menghormati dan menjamin hak beragama setiap warga. Tak hanya hak beragama, negara, sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*), juga berkewajiban untuk menjamin atau memenuhi semua hak asasi warga negara, sebagai pemegang hak (*rights holder*), tanpa diskriminasi atas dasar agama/kepercayaan (atau bagaimana "agama" didefinisikan).
2. *Peran negara dan masyarakat:* Pengakuan agama oleh negara membuka jalan untuk intervensi berlebihan dalam keagamaan warga negara dengan beberapa akibatnya: pelibatan organisasi keagamaan dalam pengelolaan tambang atau dapur MBG, misalnya, membuka jalan untuk polarisasi sosial dan melemahkan daya mereka sebagai organisasi masyarakat sipil; beberapa regulasi negara yang dibahas dalam naskah ini terbukti bukan menumbuhkan kerukunan, justru menjadi jalan untuk berkonflik. Ketimbang mengatur kehidupan beragama secara berlebihan, pemerintah mestinya percaya bahwa individu, komunitas dan organisasi keagamaan telah terbukti mampu mengelola kerukunan dan kerjasama di antara mereka dengan amat baik. Ketika terjadi konflik, peran negara

adalah sebagai mediator yang netral. Nyatanya, dalam peristiwa-peristiwa konflik atas nama agama, yang kerap disebut sebagai "konflik horisontal", peran negara seringkali cukup sentral, dalam pengabaian (*omission*) atau partisipasi aktif (*commission*)—baik secara langsung ataupun sebagai akibat dari struktur yang diskriminatif.

3. *Interseksionalitas:* Pembahasan beberapa masalah yang mewarnai kehidupan beragama di Indonesia menunjukkan bahwa problematika keagamaan memiliki sifat interseksionalitas, yang menuntut perhatian khusus bukan hanya pada identitas individu atau kelompok yang menjadi korban pelanggaran hak, namun juga struktur yang mengkonstruksi kerentanan mereka. Sebagaimana tampak dalam kasus-kasus yang dibahas di sini, rekognisi, non-rekognisi, atau mis-rekognisi agama, pelanggaran hak beragama warga negara, atau kegagalan pencatatan administratif kelompok agama tertentu secara langsung berakibat pada terlanggarnya hak untuk kebebasan berekspresi, hak untuk tinggal di suatu wilayah, hak mendapat pelayanan kesehatan, hak pendidikan, dan hak-hak lain. Selain itu, kelompok-kelompok identitas tertentu, seperti perempuan, anak, orang dengan disabilitas, minoritas orientasi seksual, menjadi kelompok yang menanggung beban terberat dalam peristiwa-peristiwa pelanggaran atau pembatasan hak beragama (Wahid Foundation 2023, 2024, 2025; Komnas Perempuan 2020).
4. *Tata kelola yang terintegrasi:* Secara praktis, analisis ini berujung pada tuntutan Perubahan struktur tata kelola agama/kepercayaan yang lintas sektoral/kelembagaan negara. Permasalahan terkait agama/kepercayaan bukan hanya menjadi beban Kementerian Agama, namun juga Kementerian Pendidikan, Kementerian Kebudayaan, Kementerian Hak Asasi Manusia, Kementerian Dalam Negeri; Komisi HAM Nasional yang terlibat bukan hanya Komnas HAM, tapi juga Komnas Perempuan, Komnas Perlindungan Anak Indonesia, Ombudsman, maupun LPSK. Kesadaran lintas sektoral ini, dan aspirasi substantif penegakan hak untuk kebebasan beragama atau berkeyakinan, merupakan keniscayaan dalam setiap upaya perbaikan tata kelola agama/kepercayaan.

Rekomendasi 2. Administrasi dan regulasi yang menjamin kesetaraan dan non-diskriminatif

1. *Perubahan UU Administrasi Kependudukan:* Secara ideal-normatif, negara demokratis yang berlandaskan HAM tidak perlu mengakui, melindungi, mengakomodasi dan memfasilitasi umat beragama. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, hal itu terjadi di negara-negara sekular-demokratis yang mapan sekalipun. Di Indonesia, persoalan utamanya adalah pengakuan, perlindungan, akomodasi dan fasilitasi yang berlebihan, hingga membawa ekses diskriminatif. Salah satu langkah awal yang dapat dilaksanakan adalah menyempurnakan UU Administrasi Kependudukan, yang memungkinkan kelompok-kelompok selain yang berafiliasi pada enam agama (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, Konghucu) dan selain penghayat kepercayaan untuk diakui sebagaimana adanya, atau untuk tidak menyatakan afiliasi keagamaannya dalam dokumen kependudukan. Pemerintah atau DPR perlu menginisiasi perubahan UU Adminduk yang menjadi kunci akses pada hak-hak warga negara.
2. *Pendidikan agama/kepercayaan untuk penghayat:* Rekognisi penghayat kepercayaan telah mengalami kemajuan pesat sejak 2017, namun ada dua isu yang masih tersisa: (a) pencatatan dokumen kependudukan, termasuk perkawinan, yang belum merata di seluruh wilayah; (b) terkait dengan pendidikan kepercayaan, sejak 2024, bersama dengan restrukturisasi kementerian negara, Direktorat Kepercayaan dan Masyarakat Adat tidak mampu lagi memastikan berjalannya pendidikan calon guru pendidikan kepercayan di sekolah. Kedua hal ini perlu segera diatasi, mengingat Direktorat KMA telah memiliki kapasitas dan jaringan yang baik dengan komunitas penghayat maupun kelompok-kelompok pendamping selama beberapa tahun terakhir ini.

3. *Pencabutan SKB Ahmadiyah:* Di antara kelompok non-arus utama yang paling terdiskriminasi adalah komunitas Ahmadiyah; SK Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri pada tahun 2008 yang membatasi aktifitas. Jemaat Ahmadiyah Indonesia telah ditafsirkan menjadi lebih restriktif lagi oleh beberapa kebijakan di tingkat yang lebih rendah, ataupun dalam beberapa peraturan daerah. Selain itu, alih-alih membantu terciptanya kerukunan, SKB itu justru menstigmatisasi penganut Ahmadiyah, yang secara historis telah menjadi bagian Indonesia sejak seratus tahun lalu, sebelum Indonesia merdeka. Karena itu, SK tersebut perlu segera dicabut. Selain terkait regulasi, Kementerian Agama, diwakili oleh para pejabatnya (Menteri atau pejabat-pejabat di bawahnya) perlu untuk selalu menyampaikan pernyataan politik yang mendukung komunitas itu, sebagai akibat dari stigmatisasi dan diskriminasi yang telah berlangsung secara lebih intensif selama dua dasawarsa terakhir. Dukungan politik itu akan memberikan kekuatan bagi aparat penegak hukum untuk melindungi mereka, mengurangi stigmatisasi, serta meningkatkan penerimaan sosial mereka sebagai warga negara Indonesia yang setara.
4. *Pencabutan UU Pencegahan Penodaan Agama:* UU No.1/PNPS/1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, yang di antaranya menjadi dasar SKB untuk Jemaat Ahmadiyah Indonesia, telah terbukti menjadi sumber diskriminasi, khususnya dalam sekitar 20 tahun terakhir. KUHP baru telah mencabut Pasal 4 UU tersebut. Sudah saatnya pasal-pasal lain dalam UU dicabut pula, karena sudah kehilangan relevansi dan dayanya. Selain itu, Pasal 59 ayat (3) huruf b (UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang diubah melalui Perppu No. 2 Tahun 2017), yang melarang ormas melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia, seharusnya juga telah dibatalkan, karena ketentuannya telah digantikan KUHP baru.
5. *Perubahan regulasi rumah ibadah:* Setelah berusia hampir 20 tahun, PBM 2006, yang menjadi pedoman pendirian rumah ibadat dan pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), perlu dinilai ulang. Pemerintah telah berupaya memperkuat status hukumnya menjadi Peraturan Presiden (Perpres), namun rancangannya tak kunjung disahkan. Dalam penilaian beberapa lembaga advokasi kebebasan beragama atau berkeyakinan, Ranperpres tersebut masih memiliki beberapa problem mendasar, di antaranya: kecenderungan peraturan itu menjadi lebih tersentralisasi, dan mengalihkan otoritas ke tingkat pusat; persyaratan pendirian rumah ibadah lama yang masih bertahan; dan peran dan komposisi anggota FKUB (yang kini didominasi laki-laki, tokoh agama, mengeksklusi penghayat kepercayaan) yang perlu diubah. (Rafsadie, Irsyad dkk.,. 2023)

Rekomendasi 3. Implementasi pidana agama/kepercayaan dalam KUHP 2023

1. Berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) baru pada awal tahun 2026 menandai era baru dalam sistem hukum pidana terkait agama/kepercayaan di Indonesia. Meskipun masih ada beberapa pasal yang berpotensi menjadi sumber masalah, KUHP itu telah menghilangkan istilah “penyalahgunaan” atau “penodaan” agama, dan memperlakukan kepercayaan sebagai setara dengan agama. (Bagir 2025) Meskipun terdapat perbaikan norma, tantangan terbesar terletak pada implementasi oleh aparat penegak hukum. Orientasi KUHP baru bukanlah perlindungan agama (yang biasanya berarti agama-agama dunia, mengikuti hierarki agama saat ini), bukan kriminalisasi atas dasar agama, namun penjaminan hak-hak umat beragama. Sebagai salah satu instrumen tata kelola, hukum pidana mesti selalu difungsikan sebagai *ultimum remedium*.
2. Pasal-pasal yang baru, bagaimana pun, tetap membuka ruang tafsir. Jika aparat penegak hukum melakukan tafsir dalam paradigma lama yang tak sejalan dengan HAM, tetap ada potensi diskriminasi. Karenanya, keberhasilan tata kelola agama dalam kerangka hukum

baru ini sangat bergantung pada setidaknya tiga hal: (1) kualitas penafsiran hukum, yang dapat diupayakan melalui pembuatan panduan penafsiran Pasal-pasal 300-305 KUHP berdasarkan instrumen-instrumen HAM internasional; (2) peningkatan kapasitas aparat penegak hukum; dan (3) adanya mekanisme pemantauan dan akuntabilitas implementasi KUHP. Pemerintah dapat bekerjasama dengan lembaga-lembaga masyarakat sipil untuk melaksanakan semua upaya itu.

PENUTUP

Tata kelola agama/kepercayaan di Indonesia masih dibangun di atas paradigma pengakuan, kerukunan, dan moderasi yang dalam praktiknya melahirkan hierarki, diskriminasi, dan pembatasan terhadap kelompok tertentu. Meskipun kebebasan beragama atau berkeyakinan memiliki landasan konstitusional dan HAM yang kuat, paradigma tersebut belum menjadi dasar utama kebijakan negara. Akibatnya, persoalan agama tidak hanya menyangkut kebebasan berkeyakinan, tetapi juga berdampak pada akses warga terhadap pendidikan, administrasi kependudukan, pekerjaan, kesehatan, tempat tinggal, dan hak-hak lainnya.

Karena itu, perbaikan tata kelola agama/kepercayaan harus dimulai dari perubahan paradigma: dari negara yang menentukan, mengatur, dan mengistimewakan kelompok keagamaan tertentu menuju negara yang menjamin kesetaraan, kebebasan, dan non-diskriminasi. Kerukunan tidak dapat dibangun melalui pembatasan terhadap kelompok minoritas, dan moderasi tidak boleh menjadi instrumen untuk mengakomodasi kelompok yang mendukung pemerintah sekaligus merepresi kelompok yang berseberangan. Negara harus hadir sebagai penjamin hak dan mediator yang netral, bukan sebagai penentu siapa yang dianggap lebih sah, lebih moderat, atau lebih berhak atas perlindungan.

Dengan demikian, agenda pembaruan perlu diarahkan pada penguatan perspektif HAM dan interseksionalitas, perubahan regulasi yang diskriminatif, kesetaraan dalam administrasi kependudukan dan pendidikan, perlindungan kelompok minoritas dan masyarakat adat, serta penerapan hukum pidana yang menjadikan perlindungan hak sebagai orientasi utama. Tata kelola juga perlu dibangun secara lintas sektor karena diskriminasi agama/kepercayaan berkelindan dengan berbagai hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Pada akhirnya, demokrasi tidak dapat disebut inklusif apabila negara masih membedakan warga berdasarkan agama atau kepercayaannya. Tata kelola agama/kepercayaan yang demokratis bukanlah tata kelola yang memaksakan kerukunan, melainkan tata kelola yang menjamin kebebasan, kesetaraan, dan kemampuan setiap warga untuk hidup tanpa diskriminasi.

DAFTAR RUJUKAN

Amindoni, Ayomi. (2019). “Ketika ekspresi teologis bersinggungan dengan nasionalisme sempit"”. *BBC News Indonesia* (28 November 2019). https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50583568

Arifianto, Alex. (2024). ‘Clerics to coal miners: the decline of Indonesia’s Islamic civil society.(https://www.newmandala.org/clerics-to-coal-miners-the-decline-of-indonesias-islamic-civil-society/)

Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. (2023). The Impact of Rising Social Intolerance on Access to Public Services and Civil Liberties in Indonesia. https://www.madani-indonesia.org/recent-study-on-the-relationship-between-religious-intolerance-and-universal-access-to-public-services-in-indonesia-2)

Aspinall, Edward, and Mietzner, Marcus. (2019). ‘Southeast Asia’s Troubling Elections: Nondemocratic Pluralism in Indonesia.’ *Journal of Democracy* 30 (4): 104–18. https://www.journalofdemocracy.org/articles/nondemocratic-pluralism-in-indonesia/

Bagir, Zainal Abidin. (2025). “Evolusi Gagasan mengenai Tindak Pidana terkait Agama/Kepercayaan dalam KUHP 2023.” Dalam Z. A. Bagir et.al. *Pasal 300 sampai 305 KUHP 2023 terkait Agama atau Kepercayaan: Prinsip-prinsip Penafsiran untuk Implementasi*, Rajawali Press, 2025) hal. 1-21.

Bagir, Zainal Abidin. (2024). “Religious Minoritization in Indonesia”. *Religious Minorities Online*, edited by Erica Baffelli, Alexander van der Haven and Michael Stausberg. Berlin, Boston: De Gruyter, 2024. https://doi.org/10.1515/rmo.33962485.

Bagir, Zainal Abidin. (2020). “‘Kepercayaan’ dan ‘Agama’ dalam Negara Pasca-Reformasi.” *Prisma* 38(1): 41–52.

Duile, Timo. (2020). “Being Atheist in the Religious Harmony State of Indonesia.” *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 21(5): 450–465. doi:10.1080/14442213.2020.1829022.

Fachrudin, Azis Anwar. (2019). ‘Jokowi and NU: The view from the Pesantren.’ *New Mandala*, April 11. (https://www.newmandala.org/jokowi-and-nu-the-view-from-the-pesantren/)

Faizi, Fuad. (2023). ‘Moderating Resistances: The Reproduction of Muslim Religious Space in the Dutch East Indies.’ *Al-Jāmi‘ah: Journal of Islamic Studies* 61(2): 297-328. doi: 10.14421/ajis.2023.612.297-328.

Fealy, Greg. (2020). ‘Jokowi in the Covid-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State.’ *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 56 (3): 301–23. doi:10.1080/00074918.2020.1846482.

Halimatusa’diyah, Iim dan Garadian, Endi Aulia. ‘Nahdlatul Ulama Ventures into Mining: Threat to the ‘Green Islam’ in Indonesia?’. *Fulcrum* (8 Jul 2024) (https://fulcrum.sg/nahdlatul-ulama-ventures-into-mining-threat-to-the-green-islam-in-indonesia/)

Hidayah, Sita. (2012). “The Politics of Religion: The Invention of ‘Agama’ in Indonesia.” Kawistara 2:105–224.

Hilman, Zahira. (2026). “Ada 27.820 Dapur MBG Beroperasi, Siapa Saja yang Mengelola?” IDN Times (15 Jul 2026). https://www.idntimes.com/news/indonesia/ada-27-820-dapur-mbg-beroperasi-siapa-saja-yang-mengelola-00-pnxwk-s49xnm

Kuru, A. T. (2009). *Secularism and state policies toward religion: The United States, France, and Turkey*. Cambridge University Press.

Komnas Perempuan (Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan). (2014). *Pengalaman dan Perjuangan Perempuan Minoritas Agama Menghadapi Kekerasan dan Diskriminasi Atas Nama Agama*. Jakarta: Komnas Perempuan.

Komnas Perempuan (Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan). (2016). *“Berdaulat dalam Keyakinan, Berteguh dalam Bhinneka” Perjuangan Perempuan Penghayat Kepercayaan, Penganut Agama Leluhur dan Pelaksana Ritual Adat dalam Menghadapi Pelembagaan Intoleransi, Kekerasan dan Diskriminasi Berbasis Agama.* Jakarta: Komnas Perempuan.

Komnas Perempuan (Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan). (2020). *Laporan tahunan tentang kekerasan terhadap perempuan tahun 2020: Lembar fakta Komnas Perempuan*. Jakarta: Komnas Perempuan.

Maarif, Samsul. (2018). *Pasang Surut Rekognisi Agama Leluhur Dalam Politik Agama Di Indonesia*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

Maarif, Samsul. (2023). “Indigenous Religious Freedom: A Goal to Pursue in Indonesia”. *Australian Journal of Law and Religion* 107(3): 103-107. https://ausjlr.com/wp-content /uploads/2023/ 10/Volume-3-Maarif.pdf

Maarif, Samsul, dan Asfinawati. (2023). ‘Toward a (More) Inclusive FORB.’ *Interreligious Studies and Intercultural Theology* 6 (2): 205–12. https://doi.org/10.1558/isit.24947.

Picard, Michel. (2011). “Introduction: ‘agama’, ‘adat’, and Pancasila”. In Michel Picard and Remy Mardinier, eds. *The Politics of Religion in Indonesia: Syncretism, orthodoxy, and religious contention in Java and Bali*. Oxon and New York: Routledge, 1-20.

Power, T., & Warburton, E. (Ed.). (2020). *Democracy in Indonesia: From stagnation to regression*. ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Rafsadie, Irsyad dkk. (2023). *Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Yayasan Wakaf Paramadina*. Jakarta: PUSAD Paramadina. https://www.paramadina-pusad.or.id/laporan-riset-fkub-kebijakan-pemeli haraan-kerukunan-di-indonesia/

Suhadi. (2022). ‘Freedom of Religion amid Polarization and Religious Moderation Policy.’ *Interreligious Studies and Intercultural Theology* 6 (2): 196–204.

Bagir, Z. A., & Sormin, J. M. I. (Ed.). (2022). *Politik moderasi dan kebebasan beragama: Suatu tinjauan kritis*. Elex Media Komputindo.

Triandafyllidou, Anna and Magazzini, Tina , eds. (2021). *Routledge Handbook on the Governance of Religious Diversity*. London dan New York: Routledge.

Wahid Foundation. (2023). *Laporan tahunan kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) di Indonesia tahun 2022*. Jakarta: Wahid Foundation.

Wahid Foundation. (2024). *Laporan tahunan kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) di Indonesia tahun 2023*. Jakarta: Wahid Foundation.

Wahid Foundation. (2025a). *Merangkul yang Rentan: Riset Kapasitas OMS tentang Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan Responsif Gender.* Jakarta: Wahid Foundation

Wahid Foundation. (2025b). *Lingkungan Berkelanjutan di Indonesia: Gerakan Sosial, Kaum Muda, Perdamaian, dan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan.* Jakarta: Wahid Foundation.

06. Gender | Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender melalui Peningkatan Kesetaraan dan Pemberdayaan Perempuan Berbasis Pendidikan

Penulis : Sri Wiyanti Eddyono, Nurdiana Gaus, dan Wening Udasmoro.[7]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Negara telah merespon kekerasan berbasis gender dengan menyusun hukum dan kebijakan yang melindungi perempuan, namun implementasi kebijakan masih lemah (Hanifah dkk., 2026). Budaya patriarki dan ideologi gender masih sangat kuat, baik di tataran masyarakat maupun aparat negara dan penegak hukum (Irianto, 2020; Komite CEDAW, 2017). Bahkan kekerasan berbasis gender malah semakin marak. Negara belum membangun strategi pencegahan yang komprehensif yang menyasar akar masalah, yaitu diskriminasi berbasis gender, karena tanpa kesetaraan, kekerasan berbasis gender akan sulit dihapuskan (WHO, 2009; Wall, 2014).

Bidang pendidikan sangat krusial dalam mencegah kekerasan berbasis gender dan penting untuk mendorong kesetaraan gender (Haylock dkk., 2016; WHO, 2009). Dalam hal ini institusi pendidikan formal dan non formal merupakan wilayah kunci penguatan sumber daya manusia yang berkualitas. Penguatan peran perguruan tinggi perlu didorong untuk berkontribusi lebih signifikan dalam penelitian kontributif, model-model pencegahan yang berlapis, lintas institusi dan bidang, dan penguatan materi pembelajaran yang menyentuh akar masalah kekerasan berbasis gender (Burke dkk., 2025).

PENDAHULUAN

Indonesia telah memiliki berbagai landasan hukum yang menjamin perlindungan hak perempuan bebas dari kekerasan dan diskriminasi, dan kerangka pembangunan yang berbasis gender, kesetaraan dan keadilan gender. Sejak tahun 1984 Indonesia sudah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan melalui UU No. 7 Tahun 1984. Sejak reformasi politik hukum di Indonesia menguatkan jaminan hak perempuan sebagai hak asasi manusia melalui pengesahan berbagai peraturan perundang-undangan untuk pelindungan perempuan dari kekerasan dan diskriminasi dalam ranah domestik, tempat kerja, ruang pendidikan maupun wilayah publik lainnya (Eddyono, 2026).[8]

---

[7] Tulisan ini dipresentasikan dalam pertemuan FIAD yang diadakan di UGM pada tanggal 30 Juli 2026, yang dihadiri antara lain oleh Asfinawati, Sulistyowati Irianto, Wening Udasmoro, Baiquni, Okky Madasari, Zainal Bagir, Novrizal Bahar, dan Usman Hamid. Tulisan ini telah melalui proses *peer review* oleh Melani Budianta.

[8] Pengaturan hukum terkait perlindungan perempuan dan pencegahan kekerasan berbasis gender telah berkembang melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Undang-Undang No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang No. 2 Tahun 2026 tentang Pelindungan Pekerja Rumah Tangga, serta Undang-Undang No. 3 Tahun 2026 tentang Pelindungan Saksi dan Korban.

Selain ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Indonesia juga telah meratifikasi hampir seluruh Konvensi Hak Asasi Manusia (Tabel 6.1).

Tabel 6.1. Konvensi Internasional yang Telah Diratifikasi Indonesia

No	Konvensi Internasional	Ratifikasi
1.	Konvensi Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya	UU No. 11/2005
2.	Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik	UU No. 12/2005
3.	Konvensi Internasional Penghapusan Penyiksaan dan Penghukuman yang tidak manusiawi	UU No.5/1998
4.	Konvensi Internasional Penghapusan Diskriminasi Rasial	UU No. 29/1999
5.	Konvensi Internasional Penyandang Disabilitas	UU No. 19/2011
6.	Konvensi Internasional Hak Anak	Keppres 36/1990
7.	Konvensi Perlindungan Pekerja Migran	UU No. 6/2012

***Sumber**: olahan penulis*

Ratifikasi berbagai konvensi hak asasi manusia telah memperkuat pengakuan dan jaminan hak perempuan sekaligus menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab memastikan pemenuhannya, baik secara *de jure* maupun *de facto* (Eddyono dkk., 2026). Komitmen ini juga tercermin dalam RPJMN 2025–2029 yang menempatkan pengarusutamaan gender dan inklusi sosial sebagai bagian dari pendekatan pembangunan, serta menetapkan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan, dan perlindungan dari kekerasan sebagai bagian dari Prioritas Nasional 4 (Bappenas, 2025). Namun, penguatan kerangka normatif tersebut belum diikuti penurunan kekerasan berbasis gender secara signifikan. Ketidaksetaraan gender tetap berlangsung secara kompleks dan berlapis dalam pendidikan, kesehatan, pekerjaan, ekonomi, kehidupan sosial, politik, dan pengambilan keputusan (Razavi, 2016; Fontanella dkk., 2020).

Kekerasan berbasis gender merupakan salah satu manifestasi dari ketidaksetaraan tersebut dan merupakan bentuk diskriminasi sekaligus pelanggaran hak asasi manusia (Komite CEDAW, 2017). Kekerasan dapat berbentuk fisik, psikis, seksual, dan ekonomi, serta terjadi di ranah privat, publik, siber, maupun lintas negara (Heise, 1993; Ahmad dkk., 2025). Persoalan ini tidak hanya berkaitan dengan perilaku individual, tetapi juga dipengaruhi oleh norma sosial, relasi patriarkal, institusi hukum dan birokrasi, kebijakan negara, struktur ekonomi, serta perkembangan teknologi (Fontanella dkk., 2020; Parejo & Radulović, 2023; Espersson, 2026; Shang, 2022). Ketika penegakan hukum dan respons negara lemah, sementara demokrasi dan *rule of law* mengalami tekanan, kerentanan terhadap kekerasan semakin besar (Komite CEDAW, 2017).

Data menunjukkan bahwa kesenjangan antara perlindungan hukum dan realitas kekerasan masih lebar. Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) 2024 yang diterbitkan BPS dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menunjukkan bahwa sekitar satu dari empat perempuan usia 15–64 tahun pernah mengalami kekerasan fisik dan/atau seksual, sementara 23,7 persen perempuan pernah mengalami kekerasan sepanjang hidupnya. Kekerasan oleh pasangan maupun bukan pasangan tercatat sebesar 25,2 persen di perkotaan dan 22,5 persen di perdesaan. Kekerasan oleh pasangan mencakup pembatasan aktivitas (21,6 persen), kekerasan ekonomi (5,3 persen), kekerasan emosional (4,3 persen), serta kekerasan fisik dan seksual (3 persen), sedangkan kekerasan fisik dan seksual oleh pasangan dalam satu tahun terakhir mencapai 5,6 persen.

Kekerasan juga terus terjadi di lingkungan pendidikan. Hingga April 2024, Kemendikbudristek mencatat 2.681 kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi. Keterlibatan dosen senior, termasuk guru besar, dalam sejumlah kasus menunjukkan bahwa relasi kuasa menjadi salah satu dimensi penting persoalan tersebut. Kasus yang mencuat di sejumlah perguruan tinggi pada 2026, termasuk kekerasan seksual yang terungkap melalui percakapan digital di UI dan IPB serta kasus kekerasan yang berujung pengeroyokan di Unsoed, menunjukkan bahwa keberadaan regulasi belum cukup memastikan lingkungan pendidikan yang aman. Kerentanan juga terdapat dalam pendidikan keagamaan; P3M (2025) mencatat 40.689 santri putra dan 3.923 santri putri berada dalam situasi rentan terhadap kekerasan, sementara 79.318 santri pernah menyaksikan rekannya mengalami kekerasan (lihat juga Ta'rifin, 2026).

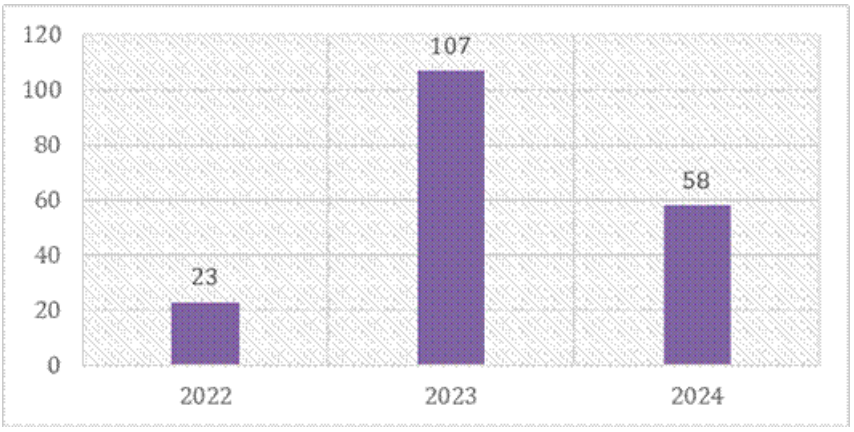
Pada tingkat nasional, Komnas Perempuan (2025) mencatat 330.097 kasus kekerasan yang dilaporkan kepada lembaga layanan, meningkat 14,17 persen dibandingkan 2023 yang mencapai 289.111 kasus (Komnas Perempuan, 2024). Kekerasan domestik masih mendominasi, sementara kekerasan berbasis daring menjadi bentuk yang menonjol di ranah publik. Komnas Perempuan juga mencatat munculnya kasus-kasus femisida dengan tingkat kekerasan yang semakin ekstrem, termasuk perkosaan yang disertai pembunuhan dan mutilasi, baik di ranah privat maupun publik. Pada kelompok rentan, termasuk pekerja migran Indonesia dan kelompok minoritas seksual, kekerasan dapat berlangsung secara berlapis melalui perdagangan orang, eksploitasi, kekerasan seksual, dan diskriminasi (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2025; Komnas Perempuan, 2025).

Dampak kekerasan tidak berhenti pada korban. Kekerasan di rumah tangga dapat memengaruhi kesehatan fisik dan mental perempuan, pola pengasuhan, perkembangan anak, serta kemampuan perempuan berpartisipasi dalam pekerjaan dan kehidupan publik (WHO, 2013; Gulati & Kelly, 2020; ILO, 2020; Levendosky & Graham-Bermann, 2001; Pico-Alfonso dkk., 2008; Jung dkk., 2019). Di tempat kerja, kekerasan seksual dapat meningkatkan turnover dan menurunkan kinerja serta produktivitas, sementara di perguruan tinggi kekerasan dapat menimbulkan stigma, isolasi, putus studi, serta menurunkan kepercayaan terhadap institusi (Mengo & Black, 2016; Burke dkk., 2022, 2025). Karena itu, pencegahan kekerasan berbasis gender tidak dapat dipisahkan dari upaya membangun kesetaraan gender, lingkungan yang aman dan inklusif, serta institusi yang mampu merespons kekerasan secara efektif. Kesetaraan gender juga memiliki implikasi ekonomi karena peningkatan partisipasi perempuan dalam pekerjaan dan penyempitan kesenjangan upah dapat memperkuat pertumbuhan dan stabilitas ekonomi (Shang, 2022; Cameron, 2023).

Pendidikan menjadi salah satu arena strategis untuk membangun kesetaraan sekaligus mencegah kekerasan sejak dini. Pemerintah telah menerbitkan berbagai kebijakan, antara lain Peraturan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 2022, Permendikbudristek Nomor 55 Tahun 2024, dan Instruksi Menteri Kesehatan Nomor HK.02.01/Menkes/1512/2023. Namun, pendekatan tersebut masih cenderung sektoral dan berjalan di dalam masing-masing kementerian, sehingga belum membentuk sistem pencegahan dan penanganan yang terintegrasi lintas sektor. Tantangan utamanya bukan lagi semata-mata ketiadaan regulasi, melainkan bagaimana memastikan regulasi diterapkan secara efektif, menyentuh akar struktural kekerasan, dan membangun kapasitas pencegahan di institusi pendidikan dan masyarakat.

Dengan demikian, tingginya kekerasan berbasis gender menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif negara dan efektivitas pencegahan serta perlindungan di lapangan. Kertas kebijakan ini berfokus pada dua pertanyaan utama: (1) bagaimana respon negara

terhadap kekerasan berbasis gender yang semakin kompleks dan meluas; dan (2) bagaimana membangun strategi pencegahan yang berkelanjutan, khususnya melalui sistem pendidikan di Indonesia.



Grafik 6.1. *Data Kekerasan berbasis Gender terhadap kelompok minoritas seksual*
Sumber: *Komnas Perempuan (2025)*

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Lemahnya Respon Negara Memperburuk Akses Perempuan terhadap Keadilan.

Respon aparat hukum, pemerintah dan birokrasi terhadap korban kekerasan berbasis gender cenderung lemah dan berimplikasi pada akses perempuan terhadap keadilan yang problematik (Komnas Perempuan, 2026; Hanifah dkk., 2026). Walaupun Komnas Perempuan (2025) mengindikasikan pelaporan kasus kekerasan berbasis gender meningkat dari waktu ke waktu, namun kualitas penanganannya memprihatinkan, terjadi penundaan penanganan kasus yang signifikan. Kasus yang ditangani adalah kasus yang biasanya telah mendapatkan perhatian publik karena viralitas yang terjadi. Rendahnya kualitas pelindungan perempuan korban kekerasan berbasis gender berimplikasi pada rendahnya kepercayaan yang rendah terhadap sistem hukum (Apituley & Eddyono, 2022).

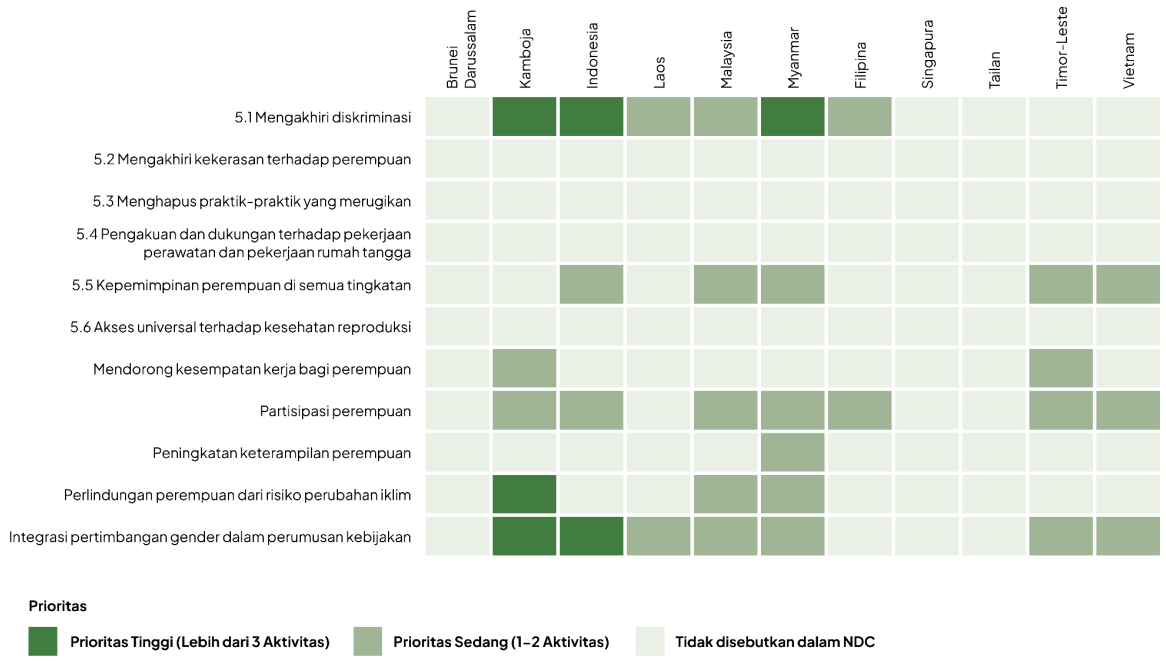
Faktor birokratisasi dalam berbagai institusi pemerintah, termasuk institusi pendidikan juga berpengaruh terhadap tidak dapat diaksesnya hak perempuan. Dalam penanganan kasus di perguruan tinggi misalnya, Kementerian Pendidikan Riset dan Teknologi telah mencatat jumlah SATGAS se-Indonesia sejumlah + 1. 321 PT Negeri September 2023. Data jumlah Satgas meningkat setiap tahunnya (Tahun 2024 + 1.724 Satgas PT Negeri dan Swasta) dan di tahun 2025: sekitar 2600 PTN dan Swasta (PTS 2.551). Namun kualitas penanganan kasus masih rendah, cara penanganan berbeda-beda dan kepentingan untuk menjaga nama baik kampus masih mendominasi dalam penyelesaian kampus (Refleksi Satgas PPKS Perguruan Tinggi Se-Indonesia, 2024). Hal ini menambah ketidakpercayaan institusi birokrasi yang telah dibangun untuk penanganan kasus secara internal. Dampaknya, ada fenomena penyelesaian dengan menggunakan sosial media dan bahkan main hakim sendiri. Sebagai contoh, penanganan kekerasan seksual melalui percakapan WhatsApp group yang terjadi di salah satu universitas, menjadi viral dan awal penanganan kasus tidak menggunakan mekanisme penanganan Satgas PPKTP yang dibentuk berdasarkan Permendikbudristek 55 tahun 2024 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan di Perguruan Tinggi (Detikcom, 2026). Kasus ditangani secara serius setelah ada pemberitaan yang meluas melalui sosial media melalui mekanisme Satgas PPKTP. Contoh penanganan main hakim sendiri adalah

penanganan kasus kekerasan seksual yang terjadi di salah satu universitas di Jawa Tengah, dimana teman-teman korban melakukan pengeroyokan kepada pendamping hukum pelaku yang dianggap melindungi pelaku. Fenomena yang terjadi di beberapa kampus terhubung dan merupakan cerminan yang terjadi di dalam masyarakat.

Meluasnya kekerasan seksual dalam bentuk ekstrim sebagai dampak tidak bekerjanya hukum dan kebijakan dalam kerangka pelindungan hak dari kekerasan. Pada bulan Juni-Juli 2026 di beberapa daerah terjadi persekusi yang dialami transpuan yang dilakukan oleh masyarakat (BBC News Indonesia, 2026). Persekusi tersebut merupakan lanjutan terhadap perilaku intoleran dan kebencian berbasis seksualitas yang telah terjadi di tahun-tahun sebelumnya (Grafik 6.1) (BBC News Indonesia, 2026). Aparat penegak hukum tidak merespon terhadap persekusi yang dilakukan terhadap kelompok seksualitas minoritas. Peristiwa-peristiwa ini menunjukkan kasus-kasus terhadap perempuan semakin tidak manusiawi, budaya kekerasan yang makin massif dan ektrim. Semakin meningkatnya kekerasan berbasis gender dan semakin ekstrimnya kekerasan tersebut telah mengindikasikan adanya cara pandang yang keliru yang dipengaruhi banyak aspek, sistem pendidikan, sosial media, penafsiran agama dan tidak responsifnya penegakan hukum (Eddyono dkk, 2026). Kebencian terhadap seksualitas minoritas juga mulai muncul dalam lingkup kampus ditandai adanya kebijakan-kebijakan internal kampus (10 universitas) yang melarang keberadaan mereka (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2025). Dalam kasus-kasus seperti ini, sistem hukum seolah-olah tidak bekerja untuk melindungi perempuan minoritas dan kelompok rentan lainnya.

Temuan 2. Pencegahan kekerasan berbasis gender belum terintegrasi dalam strategi pendidikan nasional.

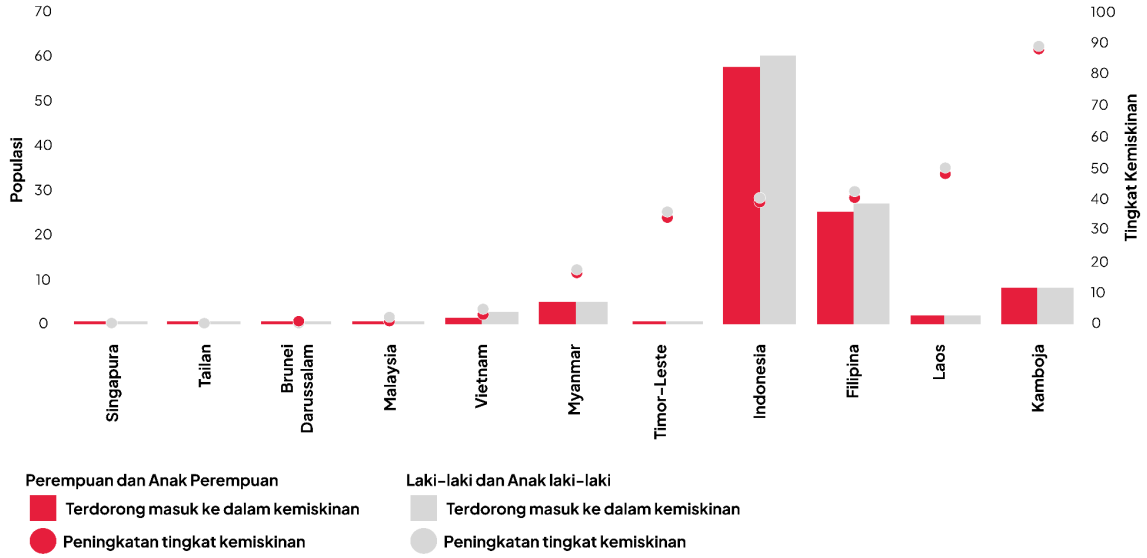
Meskipun Indonesia telah memiliki berbagai kebijakan untuk meningkatkan kesetaraan gender dan mencegah kekerasan berbasis gender, pendekatan yang diterapkan masih belum komprehensif, terintegrasi, dan berbasis pada akar persoalan. Data ASEAN dan UN Women (2024) menunjukkan bahwa komitmen Indonesia relatif lebih kuat pada penghapusan diskriminasi, perlindungan perempuan dari dampak bencana, dan pengintegrasian gender dalam perencanaan kebijakan (Grafik 6.2). Namun, prioritas terhadap penghapusan kekerasan berbasis gender, pencegahan praktik berbahaya bagi perempuan, pengakuan atas pekerjaan perawatan dan domestik, kepemimpinan perempuan, kesehatan reproduksi, penguatan perempuan dalam dunia kerja, serta partisipasi dan peningkatan kapasitas perempuan masih relatif terbatas. Padahal, ketidaksetaraan gender merupakan salah satu faktor struktural yang berkaitan dengan terjadinya kekerasan; karena itu, pencegahan kekerasan tidak dapat dipisahkan dari upaya memperkuat kesetaraan gender (Wall, 2014; Cameron, 2023).



Grafik 6.2. *Prioritisasi tujuan kesetaraan gender dalam kontribusi yang ditetapkan secara nasional*
Sumber: *ASEAN Gender Outlook (ASEAN dan UN Women, 2024)*

Walaupun terdapat penurunan tingkat ketidaksetaraan gender, perubahan tersebut belum signifikan, sementara kebijakan yang diambil pemerintah belum sepenuhnya berbasis data dan analisis masalah. Berdasarkan data ASEAN dan UN Women (2024), tingkat kemiskinan perempuan dan laki-laki di Indonesia akibat perubahan iklim diprediksi menjadi yang tertinggi di ASEAN pada 2030. Indikasi kondisi tersebut telah terlihat dari tingkat kematian ibu di Indonesia yang merupakan tertinggi keempat di ASEAN. Salah satu faktor yang berkontribusi terhadap kematian perempuan dan laki-laki adalah akses terhadap air yang tidak aman, yang juga menempatkan Indonesia pada posisi tertinggi di ASEAN (ASEAN dan UN Women, 2024).

Kemandirian ekonomi penting untuk memperkuat posisi perempuan dalam keluarga dan masyarakat. Rendahnya partisipasi perempuan dalam dunia kerja dapat melemahkan daya tawar perempuan dalam relasi personal, termasuk kemampuan untuk bersikap resisten terhadap kekerasan. Pada 2022, tingkat partisipasi perempuan dalam dunia kerja di Indonesia sebesar 5,3 dibandingkan laki-laki sebesar 8,1, termasuk tiga terendah di ASEAN setelah Timor-Leste dan Brunei Darussalam (ASEAN dan UN Women, 2024). Sebagian besar pekerja perempuan di Indonesia berada di sektor informal, yang kerap memiliki kondisi kerja lebih buruk dibandingkan sektor formal karena tidak memiliki jaminan ketenagakerjaan, termasuk asuransi kecelakaan, kesehatan, dan pensiun (ILO, 2020). Indonesia memiliki proporsi pekerja perempuan informal tertinggi keempat, yaitu 98 persen, setelah Timor-Leste, Vietnam, dan Kamboja yang masing-masing mencapai 99 persen (Grafik 6.3).



Grafik 6.3. *Jumlah penduduk yang terjerumus ke dalam kemiskinan (per 10.000 jiwa) (kiri) dan tingkat kemiskinan pada tahun 2030 akibat memburuknya perubahan iklim (persentase) (kanan), berdasarkan jenis kelamin.*
Sumber: *ASEAN Gender Outlook (ASEAN dan UN Women, 2024)*

Selain itu, kesenjangan akses internet antara laki-laki dan perempuan di Indonesia juga merupakan yang tertinggi dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya (ASEAN dan UN Women, 2024). Dalam era digital, kesenjangan akses internet berpengaruh terhadap akses perempuan terhadap informasi, yang pada akhirnya memengaruhi kemampuan mereka untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan mengenai hal-hal yang terjadi dalam kehidupannya.

Komnas Perempuan juga mencatat adanya peminggiran perempuan terhadap akses kekayaan alam. Perempuan kerap tidak dilibatkan dan dipinggirkan dalam perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan evaluasi program. Proyek-proyek PSN memperburuk konflik SDA dan Agraria khususnya dengan adanya pendekatan represif oleh negara dengan pelibatan aparat militer (Komnas Perempuan, 2025).

Tabel 6.2. *Data Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan Adat tahun 2024*

No	Kelompok	Provinsi	Status Wilayah	Konteks Kekerasan
1	Perwakilan Perempuan dan Anak Desa Wapsalit	Maluku	Non-PSN	KTP dalam konflik SDA
2	Perempuan Adat Gunung Batur	Bali	Non-PSN	Konflik Agraria dan Tata Ruang
3	Perempuan Adat Kapa	Sumatera Barat	Non-PSN	KTP dalam konflik SDA
4	Perempuan Adat Buay Mencurung	Lampung	Non-PSN	Konflik Agraria dan Tata Ruang
5	Perempuan Adat Ompu Umbak Siallagan dan Masyarakat Adat	Sumatera Utara	Non-PSN	KTP dalam konflik SDA

	Ompu Umbak Sihamporas			
6	Komunitas Adat Perempuan Poco Leok	Nusa Tenggara Timur (NTT)	PSN	KTP dalam konflik SDA
7	Perempuan Adat Merauke	Papua Selatan	PSN	KTP dalam konflik SDA
8	Perempuan Adat M'anyan	Kalimantan Tengah	Non-PSN	KTP dalam konflik SDA
9	Perempuan Adat Rempang	Kepulauan Riau	PSN	Konflik Agraria dan Tata Ruang

Sumber: *Eddyono dkk (2026)*

Eddyono dkk. (2026) mengolah data dari Komnas Perempuan dan menemukan bahwa konflik SDA dan peminggiran perempuan Adat tersebar di berbagai provinsi (Tabel 6.2). Penyelesaian konflik cenderung menggunakan cara represif, melibatkan aparat negara dan berdampak pada terjadinya kekerasan. Pendekatan kekerasan yang dilakukan oleh negara dapat berpengaruh terhadap bagaimana masyarakat meniru menggunakan kekerasan dalam menyelesaikan konflik atau masalah mereka.

Belum terlihat perkembangan yang signifikan dalam pengarusutamaan gender dalam kebijakan pendidikan. Pendidikan perlu dimaknai secara luas, tidak hanya mencakup pendidikan formal, tetapi juga pendidikan informal dan nonformal, termasuk peningkatan kapasitas aparat penegak hukum serta penguatan institusi sosial yang berperan dalam membentuk norma dan relasi gender di masyarakat.

Arah kebijakan pemerintah menempatkan pendidikan sebagai salah satu prioritas pembangunan, yang meliputi: (1) percepatan wajib belajar 13 tahun, yang mencakup satu tahun pendidikan prasekolah serta 12 tahun pendidikan dasar dan menengah; (2) peningkatan kualitas pengajaran dan pembelajaran; (3) pemenuhan layanan pendidikan pesantren dan pendidikan keagamaan yang berkualitas; (4) penguatan pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan yang berkualitas; (5) penguatan sistem tata kelola pendidikan; (6) penguatan pendidikan tinggi yang berkualitas dan merata serta pengembangan Science, Technology, Engineering, Art, and Mathematics (STEAM); dan (7) penguatan pendidikan dan pelatihan vokasi serta produktivitas tenaga kerja.

Namun, pengarusutamaan gender dalam bidang pendidikan belum disebutkan secara eksplisit sebagai prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2025–2029. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara agenda peningkatan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan, dan perlindungan perempuan dari kekerasan berbasis gender yang telah tercantum dalam RPJM dengan penerjemahannya ke dalam kebijakan sektoral pendidikan. Padahal, pendidikan merupakan salah satu instrumen penting untuk membangun kesetaraan gender, mencegah kekerasan berbasis gender, dan mengubah norma sosial yang mempertahankan ketimpangan.

Kebijakan pengarusutamaan gender di sektor pendidikan sebenarnya telah memiliki landasan sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) No. 84 Tahun

2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan. Namun, berbagai studi yang meninjau penerapan kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaannya masih lemah dan belum terintegrasi secara sistematis dalam tata kelola pendidikan. Perkembangan yang relatif lebih kuat justru terlihat di sejumlah universitas berbasis agama melalui penguatan pusat studi gender dan anak atau lembaga sejenis di bawah perguruan tinggi agama (Kusmanto, 2017; Witriani & Kusuma, 2019).

Dalam konteks pencegahan kekerasan berbasis gender di perguruan tinggi, pemerintah menerbitkan Permendikbudristek No. 55 Tahun 2024 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan di Perguruan Tinggi, yang menggantikan Permendikbudristek No. 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual (PPKS) di Perguruan Tinggi. Kebijakan baru tersebut memperluas cakupan pengaturan dari kekerasan seksual menjadi berbagai bentuk kekerasan di lingkungan perguruan tinggi. Namun, perubahan ini juga menimbulkan persoalan karena kekerasan seksual ditempatkan sebagai bagian dari kategori kekerasan secara umum, tanpa kekhususan dalam mekanisme penanganannya. Padahal, kekerasan seksual merupakan salah satu bentuk kekerasan yang dominan dalam pelaporan kasus di perguruan tinggi dan memiliki karakteristik serta kebutuhan penanganan yang berbeda dari bentuk kekerasan lainnya.

Permendikbudristek No. 55 Tahun 2024 tetap memuat sejumlah ketentuan mengenai kesetaraan gender dalam upaya pencegahan kekerasan. Perguruan tinggi dan sivitas akademika, misalnya, diwajibkan untuk berperan serta dalam kampanye sosial mengenai budaya dan nilai antikekerasan, inklusivitas, kesetaraan gender, serta kolaborasi dalam Pencegahan dan Penanganan Kekerasan di lingkungan perguruan tinggi (Pasal 6 dan Pasal 18). Satgas PPKTP juga diwajibkan melakukan sosialisasi mengenai kesetaraan gender, hak penyandang disabilitas, pendidikan seksualitas dan kesehatan reproduksi, serta Pencegahan dan Penanganan Kekerasan bagi warga kampus (Pasal 28).

Namun, Permendikbudristek No. 55 Tahun 2024 tidak disertai dengan peraturan turunan yang cukup aplikatif untuk memberikan kejelasan mengenai mekanisme pelaksanaannya. Kondisi ini berbeda dengan kerangka kebijakan sebelumnya, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakjelasan bagi pelaksana di tingkat perguruan tinggi. Ketidakjelasan juga masih terlihat dalam hal muatan materi, metode pencegahan, serta bagaimana prinsip kesetaraan gender harus diintegrasikan ke dalam upaya pencegahan dan penanganan kekerasan. Dengan demikian, meskipun istilah kesetaraan gender masih muncul dalam sejumlah ketentuan, pengarusutamaan gender tidak lagi memperoleh penekanan yang sama kuat dalam kebijakan baru tersebut.

Persoalan tersebut bahkan lebih terlihat pada jenjang pendidikan prasekolah, dasar, menengah, dan atas, serta dalam pengembangan kapasitas aparatur negara. Pada jenjang-jenjang tersebut masih terdapat ketiadaan atau lemahnya kebijakan yang secara sistematis mengintegrasikan pengarusutamaan gender, kesetaraan gender, dan pencegahan kekerasan berbasis gender. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengarusutamaan gender dalam pendidikan belum menjadi pendekatan yang terintegrasi sepanjang siklus pendidikan dan belum diterjemahkan secara konsisten ke dalam kebijakan, kurikulum, kapasitas tenaga pendidik, tata kelola lembaga pendidikan, maupun mekanisme pencegahan dan penanganan kekerasan.

Temuan 3. Kesenjangan antara Kerangka Hukum dan Implementasi Memperlemah Perlindungan Perempuan

Kekerasan berbasis gender terus terjadi di berbagai ranah kehidupan perempuan dan dipengaruhi oleh peminggiran hak perempuan dalam akses ekonomi dan sumber daya, layanan kesehatan dan pendidikan, serta rendahnya akses perempuan dalam pengambilan keputusan. Kondisi tersebut semakin diperkuat oleh pembakuan peran gender yang menyebabkan beban dan peran perawatan bertumpu pada perempuan (ASEAN dan UN Women, 2024; Imaduddin & Firdausi, 2023).

Kesenjangan antara hukum dan kebijakan dengan program dan implementasinya dapat dianalisis melalui pendekatan hukum berperspektif feminis. Pendekatan ini menekankan beragam faktor yang memengaruhi kesenjangan antara aturan dan pelaksanaannya (Bartlett, 1990), termasuk struktur hukum dan birokrasi di tingkat pemerintahan (O'Rourke, 2014) serta kondisi masyarakat dan budaya yang masih berbasis pada pandangan dan sistem patriarki (Komite CEDAW, 2017). Budaya hukum muncul dalam praktik dan kebiasaan masyarakat yang melegitimasi diskriminasi berlapis terhadap perempuan. Pandangan, tradisi, praktik, dan kebiasaan yang mendiskriminasi perempuan berpengaruh terhadap normalisasi kekerasan berbasis gender dan peminggiran perempuan dalam berbagai aspek penghidupan (Komite CEDAW, 2017). Ketiga aspek tersebut dalam konteks Indonesia saling berpengaruh (Irianto, 2020).

Terkait struktur hukum, walaupun Indonesia telah memiliki hukum yang menjadi landasan bagi perlindungan hak-hak perempuan, terdapat ketidakkonsistenan antara hukum dengan kebijakan dan program pemerintah serta dalam penerapan hukum oleh aparat penegak hukum. Penerapan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), misalnya, masih problematik karena adanya persoalan birokratisasi dan lemahnya kebijakan turunan di tingkat daerah (Hanifah dkk., 2026). Selain itu, ketidakpercayaan perempuan korban KDRT terhadap sistem hukum pidana menyebabkan korban menggunakan penyelesaian kasus dengan mekanisme alternatif (Apituley & Eddyono, 2022). Dalam konteks implementasi UU No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, masih terdapat kelemahan dalam penegakan hukum oleh aparat penegak hukum yang masih bias, penanganan yang lambat, serta tidak digunakannya UU TPKS dalam penanganan kekerasan seksual (Komnas Perempuan, 2026).

Bekerjanya struktur hukum sangat berhubungan dengan konteks sosial dan budaya hukum (Silbey, 2010). Praktik kekerasan yang dilakukan oleh masyarakat masih terjadi, termasuk kekerasan yang ekstrem. Dengan demikian, keberadaan hukum dan kebijakan belum dengan sendirinya memastikan perlindungan perempuan apabila tidak diikuti dengan pelaksanaan yang konsisten oleh struktur hukum, aparat penegak hukum, dan kebijakan di tingkat pelaksana.

Temuan 4. Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender Belum Menyentuh Perubahan Norma dan Perilaku

Ideologi gender bersifat dinamis dan dapat berubah berdasarkan berbagai faktor seperti karakteristik individu, budaya, konteks, dan perkembangan zaman (Eddyono, 2018). Konteks menyediakan sarana pembelajaran melalui pemodelan, peniruan, dan pengamatan. Ideologi gender mahasiswa laki-laki yang mencakup bentuk tradisional, non-tradisional, dan situasional (kontingen) menunjukkan bagaimana latar belakang keluarga berperan sebagai saluran bagi pembentukan ideologi tersebut, dengan penekanan pada peran berbagai pihak,

baik laki-laki maupun perempuan, dalam keluarga. Menurut Davis dan Greenstein (2009), individu yang menyadari manfaat kesetaraan gender cenderung mengadopsi pandangan gender yang lebih egaliter. Pandangan egaliter seorang ayah mengenai istri yang bekerja, misalnya, dapat memberikan manfaat bagi keluarga dengan menjamin stabilitas keuangan. Selama proses sosialisasi, anak dapat terpapar dan menginternalisasi keyakinan egaliter ayahnya, yang pada gilirannya membentuk dan membangun ideologi gender egaliter dalam dirinya.

Penelitian psikologis dan sosiologis menunjukkan bahwa karakteristik individu, seperti ciri kepribadian dan ideologi gender (Haylock dkk., 2016), memainkan peran dalam menentukan relasi kuasa serta ketimpangan dalam peran dan ekspektasi gender. Dalam konstruksi sosial, perempuan diekspektasikan memegang peran penting dalam membentuk sikap dan perilaku anak-anak mereka. Namun, peletakan peran tersebut tidak diikuti dengan lingkungan yang mendukung perempuan dalam menjalankan peran pengasuhan tersebut (Levendosky & Graham-Bermann, 2001). Tingginya angka kekerasan terhadap perempuan, termasuk dalam rumah tangga, memberikan dampak negatif dalam menjalankan peran tersebut. Pandangan mengenai kesetaraan gender dan penghormatan terhadap perempuan menjadi pandangan yang perlu didesakkan secara masif dalam menciptakan masyarakat yang adil, sejahtera, dan bertumpu pada nilai-nilai kemanusiaan yang berharkat dan bermartabat mulia. Untuk mengubah norma dan nilai ketimpangan gender yang terbentuk secara sosial dan telah mengakar kuat, diperlukan perubahan perilaku dan sikap dalam konteks pendidikan (Haylock dkk., 2016; WHO, 2009).

Dalam bidang pendidikan, keterhubungan antara kebijakan dan praktik pengarusutamaan gender dan kesetaraan gender sangat terasa. Terdapat keterputusan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Permendiknas No. 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan tidak dikembangkan dengan kebijakan antikekerasan lainnya, padahal Permendiknas No. 84 Tahun 2008 tidak dicabut. Terdapat stagnasi kebijakan dan program terkait pengarusutamaan gender, padahal aturan ini sangat mendasar dan perlu dikembangkan dalam pendidikan dasar, menengah, atas, dan tinggi. Perkembangan pengarusutamaan gender terjadi di Perguruan Tinggi Agama di bawah Kementerian Agama, namun tidak di perguruan tinggi di bawah Kemendikti.

Terdapat pengotakan bahwa tugas perguruan tinggi dalam pencegahan kekerasan dan kesetaraan gender hanya menjadi peran Satuan Tugas PPKS dan berada dalam wilayah perguruan tinggi. Hal ini tidak mendorong kontribusi perguruan tinggi lebih lanjut dalam kesetaraan gender dan penghapusan kekerasan berbasis gender. Padahal, pencegahan yang melibatkan berbagai unit di universitas, seperti Health Promoting University sebagaimana praktik yang sudah berjalan di UGM, akan mendorong pencegahan yang lebih komprehensif. Selain itu, peran perguruan tinggi sangat signifikan dalam penelitian yang menganalisis masalah dan rekomendasi perubahan. Perguruan tinggi juga dapat berkontribusi dalam menciptakan modul atau model pencegahan kekerasan seksual dalam lingkup kerja sebagaimana telah dilakukan oleh tim Law, Gender and Society (Eddyono, 2024).

Program-program pencegahan kekerasan seksual di kampus belum menyentuh akar masalah, yaitu perspektif kesetaraan dan keadilan gender yang dimiliki oleh sivitas akademika (Refleksi Satgas PPKS Perguruan Tinggi Se-Indonesia, 2024). Dari refleksi Satgas di seluruh Indonesia, fokus program masih berupa penanganan kasus yang relatif terungkap di publik, dibandingkan dengan melakukan pencegahan yang berjangka panjang.

Pandangan egaliter menjadi landasan bagi pembentukan sikap dan perilaku yang menjunjung kesetaraan gender, yang dapat mengurangi kemungkinan terjadinya kekerasan terhadap perempuan (Wall, 2014). Gaus, Fotaki, Strachan, dan Malkhamah (2026) menganalisis bahwa ideologi gender, baik yang bersifat tradisional maupun non-tradisional, yang dianut oleh anak-anak muda atau mahasiswa telah mengalami perubahan akibat faktor sosio-demografis keluarga asal mereka, yang terwujud melalui sosok orang tua sebagai *role model*. Melalui proses pengamatan, pemodelan, dan peniruan tersebut, mahasiswa dalam penelitian Gaus dkk. (2026) mempelajari sikap dan perilaku yang berkaitan dengan ideologi gender tradisional maupun non-tradisional. Persepsi dan kecenderungan mereka terhadap kekerasan terhadap perempuan mungkin dipengaruhi oleh pemahaman mengenai konsep egaliter dan non-egaliter tersebut.

Konsep *role model* ini tidak hanya berlaku dalam konteks keluarga, tetapi juga dalam konteks sosial dan bernegara. Contoh-contoh kekerasan yang ditayangkan dalam berbagai media sosial, baik yang dilakukan oleh individu, komunitas, maupun negara, merupakan contoh yang toksik.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang memastikan kehidupan yang aman dan bebas dari kekerasan, sejahtera, setara dan berdaulat bagi anak, laki-laki, perempuan dan kelompok gender minoritas secara interseksional dalam keberdayaannya dalam kehidupan pribadi, keluarga, lingkungan kerja, masyarakat dan negara.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- Membangun sistem evaluasi dan monitoring yang berkelanjutan terhadap kepatuhan institusi pendidikan, aparat penegak hukum dan pemerintah/pemerintah daerah dalam menerapkan peraturan perundang-undang dan kebijakan internal dalam hal pengarusutamaan gender, penghapusan diskriminasi, pencegahan dan penanganan kekerasan berbasis gender.
- Membangun program pendidikan kesadaran kesetaraan gender, seksualitas dan kekerasan berbasis gender yang interseksionalitas secara komprehensif melalui komunikasi asertif, serta menerapkan prinsip 5R yaitu *rights, respect, responsibility, reasoning,* dan *resilience* dan keterhubungannya dengan kekerasan seksual sebagai kekerasan berbasis gender dalam kurikulum pendidikan sejak dini (pra sekolah), Sekolah Dasar, Menengah, Atas hingga Perguruan Tinggi.
- Membangun program pendidikan dasar dan lanjutan, atau pelatihan-pelatihan kesetaraan gender, seksualitas dan kekerasan berbasis gender yang interseksionalitas secara komprehensif untuk para pendidikan aparat penegak hukum, pelatihan Dosen, ASN baik untuk orientasi dan kenaikan jabatan/kepangkatan
- Penguatan program dukungan, fasilitasi, pemulihan dan pemberdayaan korban kekerasan seksual di lingkup pra sekolah, pendidikan dasar, menengah, atas dan Perguruan Tinggi dan di bidang pemerintahan, BUMN dan aparat penegak hukum untuk memastikan dukungan psikologis, penghapusan stigma, dan keberlanjutan pendidikan/pekerjaan korban, baik dengan menyediakan BPJS kesehatan untuk korban, beasiswa untuk biaya pendidikan dan biaya penghidupan selama melakukan kegiatan pendidikan dan dalam penyelesaian kasus.
- Memfasilitasi pengembangan-pengembangan penghapusan diskriminasi berbasis gender dan pencegahan Kekerasan Seksual yang kreatif, inovatif, dan mengena pada

setiap sasaran yang ada dalam dunia pendidikan yang lintas dan multi pihak, lintas institusi, dan lintas bidang.

- Mengembangkan pola pengasuhan yang tepat dan sehat bagi anak laki-laki dan perempuan—sebagai generasi penerus masa depan—guna menekan angka kejadian kekerasan berbasis gender melalui model-model interaksi di dalam keluarga, peer pertemanan dalam dunia siber, di institusi pendidikan, dan pendidikan sosial.
- Mendorong upaya perubahan budaya yang menghormati dan mendukung kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan pelindungan korban kekerasan seksual melalui penelitian-penelitian yang memberi dampak (riset aksi), dan pendokumentasian praktik-praktik baik di masyarakat dan pemerintah yang anti kekerasan.
- Menguatkan peran Perguruan Tinggi dalam mengembangkan model-model pembelajaran, kurikulum pendidikan (di semua tindakan pendidikan, berbasis agama dan non agama, pendidikan aparat penegak hukum dan aparatur negara lainnya) melalui penelitian-penelitian, pengembangan pengabdian masyarakat dan pendidikan.

PENUTUP

Tulisan ini menunjukkan bahwa tingginya kekerasan berbasis gender di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan lemahnya penegakan hukum, tetapi juga dengan belum terbangunnya strategi pencegahan yang komprehensif yang menyentuh akar persoalan, yaitu ketidaksetaraan gender, diskriminasi berbasis gender, dan ideologi gender. Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang relatif kuat, implementasi kebijakan belum berjalan optimal dan belum diikuti dengan strategi pencegahan yang berkelanjutan.

Bidang pendidikan memiliki posisi yang strategis dalam pencegahan kekerasan berbasis gender. Namun, pengarusutamaan gender belum berkembang secara konsisten dan belum terintegrasi dengan kebijakan pencegahan kekerasan berbasis gender. Karena itu, penguatan peran pendidikan perlu dilakukan melalui keterhubungan antara kebijakan pengarusutamaan gender, penghapusan diskriminasi, pencegahan dan penanganan kekerasan berbasis gender, serta penguatan peran perguruan tinggi dalam penelitian, pengembangan model, pengabdian kepada masyarakat, dan pendidikan sebagaimana diuraikan dalam rekomendasi kertas kebijakan ini.

DAFTAR RUJUKAN

Ahmad, N., Ali, A. W., & Yussof, M. H. B. (2025). *The challenges of human rights in the era of artificial intelligence*. UUM Journal of Legal Studies, 16(1), 150–169. https://doi.org/10.32890/uumjls2025.16.1.9

Apituley, L. G. F., & Eddyono, S. W. (2022). *Women and violence in Hibualamo traditions: An analysis of restorative justice in resolving cases of domestic violence*. SASI, 28(3), 369–378.

ASEAN dan UN Women. (2024). *ASEAN gender outlook: Achieving the SDGs for all and leaving no woman or girl behind*. https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/2024/ASEAN-gender-outlook_2024.pdf

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2025). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025–2029 (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2025). Kementerian PPN/Bappenas.

Bartlett, K. T. (1990). *Feminist legal methods*. Harvard Law Review, 103(4), 829–888.

BBC News Indonesia. (2026). *Persekusi transpuan di Bogor – 'Identitas berbeda tak semestinya membuat kami mendapat kekerasan'*. https://www.bbc.com/indonesia/articles/cm2g44879m0o

Burke, P. J., Coffey, J., Cocuzzoli, F., Hardacre, S. L., Parker, J., Ramsay, G., & Shaw, J. (2022). *Understanding the impact of gender-based violence on access to and participation in higher education*. Centre of Excellence for Equity in Higher Education, University of Newcastle.

Burke, P. J., Coffey, J., Hardacre, J. S., Cocuzzoli, F., Shaw, J., & Haro, A. (2025). *"It's a lot of shame": Understanding the impact of gender-based violence on higher education access and participation*. Teaching in Higher Education, 30(1), 116–131. https://doi.org/10.1080/13562517.2023.2243449

Cameron, L. (2023). *Gender equality and development: Indonesia in a global context*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 59(2), 179–207. https://doi.org/10.1080/00074918.2023.2229476

Davis, S. N., & Greenstein, T. N. (2009). *Gender ideology: Components, predictors, and consequences*. Annual Review of Sociology, 35, 87–105.

Detikcom. (2026, 16 April). UI bekukan status 16 mahasiswa terduga pelecehan seksual grup chat FH. https://news.detik.com/berita/d-8446503/ui-bekukan-status-16-mahasiswa-terduga-pelecehan-seksual-grup-chat-fh

Eddyono, S. W. (2026). *Advokasi legislasi hukum yang berkeadilan gender oleh gerakan perempuan di Indonesia pasca-transisi demokrasi*. Jurnal Perempuan, 30(2), 157–178.

Eddyono, S. W. (2018). *Women's empowerment in Indonesia: A poor community in Jakarta*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315121802

Eddyono, S. W., Hidayati, A. N., & Ramadhanty, N. I. (2026, 1 Juli). *Kertas kebijakan dan daftar inventaris masalah (DIM) RUU Hak Asasi Manusia dari perspektif perempuan dan interseksionalitas: Penguatan jaminan pemenuhan hak perempuan sebagai hak asasi manusia. Komnas Perempuan*.

Espersson, M. (2026). The hypocrisy of gender mainstreaming in public administration. Gender, Work & Organization, 33, 495–507.

Fontanella, L., Sarra, A., & Di Zio, S. (2020). Do gender differences in social institutions matter in shaping gender equality in education and the labour market? Empirical evidences from developing countries. Social Indicators Research, 147, 133–158. https://doi.org/10.1007/s11205-019-02148-2

Gaus, N., Fotaki, M., Strachan, G., & Malkhamah, S. (dalam proses tinjauan). Preventing domestic violence against women by understanding adolescents' gender ideology formation. Violence Against Women.

Gulati, G., & Kelly, B. D. (2020). Domestic violence against women and the COVID-19 pandemic: What is the role of psychiatry? International Journal of Law and Psychiatry, 71, Article 101594. https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2020.101594

Hanifah, H., True, J., Mavisakalyan, A., & Flynn, A. (2026). Diffusion of policy to address violence against women: Implementation evidence from Indonesia. Politics & Gender, 22(1), 200–226. https://doi.org/10.1017/S1743923X25100172

Haylock, L., Cornelius, R., Malunga, A., & Mbandazayo, K. (2016). Shifting negative social norms rooted in unequal gender and power relationships to prevent violence against women and girls. Gender & Development, 24(2), 231–244.

Heise, L. L. (1993). Violence against women: The hidden health burden. World Health Statistics Quarterly, 46(1), 78–85.

Imaduddin, A., & Firdausi, M. (2023). The term of "husbands as the head of family and wives as housewives" in the Marriage Law and the Compilation of Islamic Law from feminist perspectives. The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law, 4(2).

International Labour Organization. (2020). Domestic violence and its impact on the world of work. Gender, Equality and Diversity and ILOAIDS Branch, Conditions of Work and Equality Department.

Irianto, S. (2020). Teori hukum feminis. Dalam S. Irianto & L. Inge (Ed.), Perempuan dan anak dalam hukum dan persidangan. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Jung, H., Herrenkohl, T. I., Skinner, M. L., Lee, J. O., dkk (2019). Gender differences in intimate partner violence: A predictive analysis of IPV by child abuse and domestic violence exposure during early childhood. Violence Against Women, 25(8), 903–924.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Badan Pusat Statistik, Lembaga Demografi FEB UI, & UNFPA. (2024). Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) 2024. https://indonesia.unfpa.org/en/publications/survei-pengalaman-hidup-perempuan-nasional-sphpn-2024

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2025). Dampak tindak pidana perdagangan orang melalui penipuan daring (online scam) terhadap hak asasi manusia: Studi pekerja migran Indonesia di Asia Tenggara.

Komite CEDAW. (2017). Rekomendasi Umum No. 35 tentang kekerasan berbasis gender terhadap perempuan, pembaruan atas Rekomendasi Umum No. 19 (CEDAW/C/GC/35). Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Kusmanto, T. Y. (2017). Dinamika pengarusutamaan gender pada pendidikan tinggi Islam. Sawwa, 12(3).

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. (2025). Perpres 111/2025, kekerasan terhadap kelompok LGBT, dan pembungkaman kebebasan berserikat, berkumpul, dan berekspresi di Indonesia [Siaran pers]. https://www.elsam.or.id/siaran-pers/perpres-111-2025--kekerasan-terhadap-kelompok-lgbt--dan-pembungkaman-kebebasan-berserikat--berkumpul--dan-berekspresi-di-indonesia

Levendosky, A. A., & Graham-Bermann, S. A. (2001). Parenting in battered women: The effects of domestic violence on women and their children. Journal of Family Violence, 16(2), 171–192.

Mengo, C., & Black, B. M. (2016). Violence victimization on a college campus: Impact on GPA and school dropout. Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice, 18(2), 234–248.

Komnas Perempuan. (2024). Siaran pers: Peluncuran Catatan Tahunan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2023. https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-tentang-peluncuran-catatan-tahunan-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan-tahun-2023

Komnas Perempuan. (2025). CATAHU 2024: Menata data, menajamkan arah — Refleksi pendokumentasian dan tren kasus kekerasan terhadap perempuan. https://komnasperempuan.go.id/catatan-tahunan-detail/catahu-2024-menata-data-menajamkan-arah-refleksi-pendokumentasian-dan-tren-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan

Komnas Perempuan. (2026, 14 Mei). Siaran pers Komnas Perempuan: Refleksi empat tahun implementasi UU TPKS. https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-refleksi-empat-tahun-implementasi-uu-tpks

O'Rourke, C. (2014). Feminist legal method and the study of institutions. Politics & Gender, 10(4).

Parejo, V. H., & Radulović, B. (2023). Public policies on gender equality. Dalam D. Vujadinović dkk (Ed.), Gender-competent legal education. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-14360-1_12

Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat. (2025, Juli). Hasil riset terbaru PPIM UIN tentang pesantren dan kekerasan seksual. https://www.p3m.or.id/2025/07/4543/hasil-riset-terbaru-ppim-uin-tentang-pesantren-dan-kekerasan-seksual/

Pico-Alfonso, M. A., Echeburúa, E., & Martinez, M. (2008). Personality disorder symptoms in women as a result of chronic intimate male partner violence. Journal of Family Violence, 23(7), 577–588.

Razavi, S. (2016). The 2030 Agenda: Challenges of implementation to attain gender equality and women's rights. Gender & Development, 24(1), 25–41.

Refleksi Satuan Tugas Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual Perguruan Tinggi Se-Indonesia. (2024, 24–25 Juli). Rekomendasi Konferensi Nasional "Sexual Violence in Universities: Investigation Root Cause Problems, Preventing, and Response" .

Shang, B. (2022). Tackling gender inequality: Definitions, trends, and policy designs (IMF Working Paper). International Monetary Fund.

Silbey, S. S. (2010). Legal culture and cultures of legality. Dalam J. R. Hall, L. Grindstaff, & M.-C. Lo (Ed.), Handbook of cultural sociology (hlm. 470–479). Routledge.

Ta'rifin, A. (2026). Pesantren di persimpangan: Antara kepercayaan publik dan noda kekerasan [Opini]. Kementerian Agama Republik Indonesia. https://kemenag.go.id/opini/pesantren-di-persimpangan-antara-kepercayaan-publik-dan-noda-kekerasan-m9vQA

Wall, L. (2014). Gender equality and violence against women: What's the connection? Australian Centre for the Study of Sexual Assault, Australian Institute of Family Studies.

Witriani, & Kusuma, B. M. A. (2019). Mapping isu jurnal berbasis pengarusutamaan gender dan HAM pada perguruan tinggi di Indonesia. Musawa, 18(1).

World Health Organization. (2009). Promoting gender equality to prevent violence against women.

World Health Organization. (2013). Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. https://apps.who.int/iris/handle/10665/85239

07. Kebudayaan sebagai Perlawanan Kreatif | Strategi Menghadapi Militerisasi dan Hegemoni Kebudayaan di Indonesia

Penulis : Okky Madasari[9]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Indonesia tengah menghadapi militerisme jilid baru yang masuk secara sistemik ke dalam struktur kebudayaan dan pendidikan di era rezim Presiden Prabowo Subianto. Kebijakan negara ini secara agresif mengkooptasi institusi pendidikan formal dan merekonstruksi narasi sejarah nasional demi menormalisasi kehadiran militer dalam ranah sipil serta menghapus memori pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) masa lalu.

Naskah ini berangkat dari argumen bahwa perkembangan tersebut merupakan proyek hegemoni kebudayaan dan rekonstruksi pengetahuan (*knowledge production*) yang berupaya membentuk cara berpikir masyarakat mengenai otoritas, disiplin, sejarah, dan kewargaan. Melalui doktrin kedisiplinan semu dan aparatus hegemoni budaya, ruang dialog dan nalar kritis masyarakat sipil terus mengalami penyempitan yang mengkhawatirkan.

Dalam situasi ketika ruang kebudayaan telah terkooptasi, tesis konvensional mengenai "Kebudayaan sebagai Strategi Pembangunan" tidak lagi memadai dan fungsional. Sebagai gantinya, gagasan *Creative Resistance* memosisikan produk budaya, seperti seni, sastra, film, dan lagu, dan pemanfaatan taktis media digital, sebagai instrumen kontrahegemoni (*counter-hegemony*) dan epistemology tandingan. Praktik-praktik kebudayaan berkembang menjadi arena *counter-hegemony* yang memungkinkan masyarakat mempertahankan kebebasan berpikir, merawat memori kolektif, dan menciptakan mekanisme *alternative justice*.

Atas dasar analisis tersebut, naskah ini menawarkan peta jalan gerakan masyarakat sipil dan model konseptual *democratic memory infrastructure*. Kebudayaan direposisi dari sekadar pelengkap pembangunan nasional menjadi gerilya ingatan dan strategi epistemologis jangka panjang untuk mempertahankan ruang sipil.

PENDAHULUAN

Kebudayaan suatu bangsa tidak pernah berdiri di ruang hampa; ia senantiasa berkelindan dengan relasi kuasa, kebijakan ekonomi-politik, dan struktur keamanan yang mendominasinya. Ketika suatu rezim politik dengan latar belakang militerisme kuat memegang kendali eksekutif, kebudayaan dan pendidikan sering kali menjadi sektor pertama yang diinfiltrasi guna menciptakan kepatuhan massal tanpa kekerasan fisik langsung (*soft coercion*). Isu militerisasi sipil di Indonesia saat ini menjadi sangat krusial karena ia mengancam fondasi paling mendasar dari demokrasi: kebebasan berpikir dan hak atas kebenaran sejarah.

[9] Tulisan ini dipresentasikan dalam pertemuan FIAD yang diadakan di UGM pada tanggal 30 Juli 2026, yang dihadiri antara lain oleh Asfinawati, Sulistyowati Irianto, Wening Udasmoro, Baiquni, Okky Madasari, Zainal Bagir, Novrizal Bahar, dan Usman Hamid. Tulisan ini telah melalui proses *peer review* oleh M. Baiquni dan Manneke Budiman.

Alih-alih memperkuat supremasi sipil, negara justru memperluas keterlibatan institusi militer ke dalam berbagai sektor sipil (Imparsial, 2026). Fenomena tersebut hadir melalui reinkarnasi militerisme jilid baru yang masuk secara gradual, terstruktur, dan memperoleh legitimasi melalui wacana pembangunan nasional.

Jika penetrasi ini dibiarkan tanpa adanya strategi tandingan yang konkret, masyarakat Indonesia akan mengalami proses pendangkalan nalar kritis secara masif. Karakteristik militerisme yang kaku, hierarkis, dan antikritik secara hakiki bertolak belakang dengan sifat kebudayaan yang inklusif, cair, dan reflektif. Oleh karena itu, memetakan kembali posisi kebudayaan di tengah kepungan militerisme bukan sekadar agenda intelektual semata, melainkan sebuah urgensi eksistensial bagi masa depan demokrasi dan literasi di Indonesia.

Penempatan taruna Akademi Militer (Akmil) dan Akademi Kepolisian (Akpol) dalam pembinaan karakter di sekolah umum (*Kompas*, 2024), pendirian sekolah berdisiplin militer seperti "Sekolah Garuda" dan "Sekolah Rakyat" (*BBC News Indonesia*, 2024), serta penyusunan ulang sejarah nasional, (*Tempo*, 2025), memperlihatkan meluasnya hegemoni militer ke dalam ranah sipil. Contoh-contoh penyusupan militerisme dan pola pikir militeristik di bidang pangan dan distribusi kebutuhan sehari-hari dapat dilihat dari sistem komando terpusat manajemen program bergizi gratis (MBG) yang dikelola banyak petinggi militer dan polisi, serta pelatihan cara militer terhadap manajer-manajer Koperasi Desa Merah Putih.

Dalam perspektif sosiologi politik dan sosiologi pengetahuan, perkembangan tersebut merupakan transformasi mendalam atas bagaimana negara mendefinisikan, mengategorikan, dan mengontrol pengetahuan publik (Mannheim, 1936; Foucault, 1980).

Pergeseran ini ditandai oleh empat manifestasi krisis utama:

- Infiltrasi Militer dalam Ekosistem Pendidikan Formal: Pengerahan taruna militer ke sekolah umum serta pendirian sekolah berdisiplin militer menormalisasi kultur komando dalam ruang tumbuh kembang anak (*Tempo*, 2024). Langkah ini membungkus indoktrinasi atas nama "kedisiplinan nasional", merusak iklim pendidikan merdeka, dan menanamkan kepatuhan buta (*blind obedience*).
- Amputasi Sejarah Nasional dan Pemutihan Dosa Masa Lalu (*State-Sponsored Amnesia*): Rezim secara sistematis merekonstruksi penulisan sejarah resmi negara untuk melenyapkan catatan kelam pelanggaran HAM, penculikan aktivis 1997/1998, dan operasi militer masa lalu (Komnas HAM, 2020; KontraS, 2022). Narasi sejarah direduksi menjadi alat glorifikasi heroisme militer dan memutus rantai akuntabilitas moral.
- Kelumpuhan Fungsi Kebudayaan dalam Skenario Pembangunan Berbasis Rezim: Gagasan ideal untuk menempatkan kebudayaan sebagai hulu pembangunan nasional kini menemui jalan buntu. Di bawah rezim otoritarianisme digital dan militeristik, kebudayaan diadopsi oleh negara sekadar sebagai kosmetik pariwisata atau komoditas industri pop yang jinak, sementara watak kritisnya dikebiri.
- Proses ini berjalan bersisian dengan mekanisme manipulasi digital (Lim, 2017; Wijayanto & Berenschot, 2021). Rezim memanfaatkan ekosistem digital secara masif melalui pasukan siber (*cyber troops*) dan pembuat konten bayaran (*influencers*) untuk memoles citra militer menjadi ramah dan bercorak pop melalui *gimmick-driven politics* (*The Jakarta Post*, 2024; SAFEnet, 2023). Hal ini mengelabui generasi muda yang tidak mengalami langsung represi masa lalu, sekaligus mempersempit ruang nalar kritis.

Secara konvensional, kebudayaan diposisikan sebagai instrumen pembangunan (*culture for development*) atau komoditas ekonomi kreatif (UNESCO, 2013). Namun, dalam konteks penyempitan ruang sipil, paradigma "Kebudayaan Sebagai Strategi Pembangunan" kami nilai tidak lagi memadai dan fungsional. Paradigma tersebut berisiko menjebak masyarakat sipil dalam pragmatisme rezim yang mengukur keberhasilan budaya hanya dari perputaran ekonomi atau festival seremonial.

Oleh karena itu, strategi kebudayaan harus mengalami perubahan epistemologis menjadi Budaya sebagai Perlawanan Kreatif (*Creative Resistance*) (Duncombe, 2002; Scott, 1990). Kebudayaan tidak dijadikan sebagai objek pasif kebijakan pemerintah, melainkan sebagai garis depan kontra-hegemoni (*counter-hegemony*) (Gramsci, 1971). Konsep ini memanfaatkan kelenturan ekspresi kreatif untuk menyuntikkan kesadaran kritis dan gagasan utopis secara subliminal ke dalam benak publik.

Naskah ini menyintesiskan lima tradisi pemikiran kritis yang dipadukan dengan enam etika lokal Nusantara sebagai landasan untuk memahami kebudayaan sebagai ruang perlawanan dan pembentukan kesadaran. Kebudayaan dapat berfungsi sebagai ruang kontestasi terhadap dominasi melalui pembentukan *counter-hegemony* (Gramsci, 1971), ketika narasi dan ekspresi budaya digunakan untuk mempertanyakan *common sense* yang dibentuk oleh kekuasaan. Proses ini juga merupakan kontestasi epistemologis (Mannheim, 1936) antara Ideologi Total yang membentuk cara pandang dominan dan Kesadaran Utopis yang diproduksi kelompok-kelompok yang menantang tatanan tersebut. Dalam kondisi ketika ruang publik mengalami kolonisasi oleh logika negara dan pasar, kebudayaan dapat menjadi *alternative public sphere* yang memungkinkan dialog, refleksi, dan artikulasi kebebasan (Habermas, 1984, 1987), sementara teknologi reproduksi digital memperluas jangkauan ekspresi budaya perlawanan dan bahkan dapat memperkuat perhatian publik ketika terjadi penyensoran (Benjamin, 1936/2008). Matriks integrasi dari tradisi pemikiran kritis tersebut disajikan pada Tabel 7.1.

Tabel 7.1. *Matriks Integrasi Teoretis*

Tokoh / Teori	Tingkat Analisis	Peran Konseptual dalam Artikel
Antonio Gramsci (Hegemoni)	Makro-Politik	Menjelaskan bagaimana negara membangun persetujuan publik (*consent*) melalui institusi sipil.
Karl Mannheim (Sosiologi Pengetahuan)	Epistemologis	Menjelaskan pertarungan pengetahuan antara Ideologi Total negara (militerisme) vs. Utopia perlawanan budaya.
Jürgen Habermas (Tindakan Komunikatif)	Ruang Publik	Menjelaskan bagaimana kebudayaan memulihkan ruang deliberasi kritis yang dikolonisasi kekuasaan.
Walter Benjamin (Reproduksi Digital)	Media & Estetika	Menjelaskan cara kerja taktis reproduksi seni/konten digital dalam merobohkan sensor.

Sumber: *Olahan penulis*

Berbagai etika lokal dapat menjadi akar legitimasi moral bagi *creative resistance*, sekaligus menunjukkan bahwa masyarakat Nusantara memiliki tradisi pemikiran yang dapat menjadi dasar untuk menolak dominasi dan merawat memori kolektif. Berbagai tradisional Nusantara tersebut adalah:

1. ***Siri' na Pacce*** **(Bugis-Makassar)**: Siri' menuntut penjagaan martabat kemanusiaan, sedangkan Pacce adalah empati mendalam terhadap penderitaan sesama. Menolak pembungkaman adalah wujud penegakan *Siri' na Pacce*.

2. ***Pela Gandong* (Maluku):** Ikatan persaudaraan lintas batas sosial sebagai dasar etis membangun koalisi masyarakat sipil menolak politik adu domba.
3. ***Huma Betang* (Dayak):** Kebersamaan dan kesetaraan dalam satu rumah besar bersama, menegaskan ruang publik yang terbuka dan inklusif.
4. ***Tri Hita Karana* (Bali):** Keseimbangan hubungan manusia, sesama, dan alam, menolak pendekatan keamanan yang destruktif.
5. ***Sipoko Mase-mase* (Toraja) & Gotong Royong (Jawa):** Tradisi saling menopang dalam mendirikan ruang belajar mandiri dan jaringan kebudayaan independen.

Naskah ini menggunakan pendekatan kualitatif interpretatif dengan metode *integrative literature review* yang dipadukan dengan kerangka Analisis Sosiologi Pengetahuan (*Sociological Analysis of Knowledge*) Karl Mannheim (1936). Pendekatan terintegrasi ini menyintesiskan dokumen kebijakan, literatur akademik, serta ekspresi budaya untuk membedah bagaimana pengetahuan diproduksi, distrukturkan, dan dilawan. Sumber data dikelompokkan menjadi empat kategori utama yakni Literatur Akademik Teoretis, Dokumen Hukum dan Kebijakan, Laporan Media dan Investigasi, Produk Budaya (sastra, musik, seni visual, sinema, media digital).

Analisis data dilakukan melalui analisis tematik epistemologis dalam tiga tahapan berurutan. Pertama, Analisis Ideologis (Dekonstruksi *State Total Ideology*): memetakan bagaimana logika komando, sekuritisasi, dan *state-sponsored amnesia* diproduksi oleh negara sebagai kebenaran mutlak (Mannheim, 1936). Kedua, Analisis Utopis (Pemetaaan *Utopian Consciousness*): menganalisis bagaimana produk budaya bekerja sebagai *alternative social archive*, *alternative public sphere*, dan *alternative space of justice*. Ketiga, Sintesis Epistemologis: merumuskan model *Democratic Memory Infrastructure* dan menyusun rencana aksi kebijakan tripartit.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Produksi Hegemoni dan Ideologi Total: Normalisasi Militerisme dalam Ruang Sipil

Rekonstruksi Militerisasi dan Kodifikasi Logika Komando. Remiliterisasi Indonesia kontemporer bekerja sebagai proses pembentukan State Total Ideology (Mannheim, 1936; Mietzner, 2019). Rezim memasukkan nilai-nilai militeristis ke dalam ranah sipil sedemikian rupa sehingga kepatuhan, hierarki, dan disiplin komando dipersepsikan sebagai pandangan dunia (*Weltanschauung*) yang tunggal dan wajar, bahkan superior.

Pendidikan sebagai Aparatus Ideologi: Mengikis Nalar Kritis. Pendidikan merupakan aparatus hegemoni dan arena penanaman ideologi yang vital (Gramsci, 1971; Mannheim, 1936). Kebijakan pengiriman taruna Akmil/Akpol ke sekolah umum (Kompas, 2024) serta pendirian sekolah berdisiplin militer seperti "Sekolah Garuda" dan "Sekolah Rakyat" (BBC News Indonesia, 2024) merupakan bentuk rekayasa mental generasi muda. Langkah ini membungkus indoktrinasi politik dalam kemasan "kedisiplinan nasional". Sekolah yang semestinya menjadi tempat pembentukan nalar kritis digeser fungsinya menjadi arena pencetakan kepatuhan buta *(blind obedience)* terhadap otoritas negara.

Politik Memori dan Penulisan Ulang Sejarah (State-Sponsored Amnesia). Negara yang berupaya memantapkan Ideologi Total harus menguasai narasi masa lalu (Mannheim, 1936). Melalui *state-sponsored amnesia*, rezim secara sistematis merekonstruksi penulisan sejarah resmi (Komnas HAM, 2020; LBH Jakarta, 2023). Fokus utamanya adalah menghapus atau

menyederhanakan bab-bab kelam pelanggaran HAM, seperti peristiwa 1965–1966, kerusuhan Mei 1998, penculikan aktivis 1997/1998, dan operasi militer di daerah konflik. Sejarah direduksi menjadi alat glorifikasi heroisme militer untuk memutus rantai akuntabilitas moral.

Hegemoni Kebudayaan dan Normalisasi via Ruang Digital. Normalisasi militerisme disempurnakan melalui manipulasi media dan ruang digital (Lim, 2017; Wijayanto & Berenschot, 2021). Rezim mengerahkan *cyber troops* dan *content creator* bayaran untuk mempopulerkan narasi *gimmick* yang menampilkan militer sebagai sosok yang ramah, populer, dan humoris (*The Jakarta Post*, 2024; SAFEnet, 2023). Strategi ini secara efektif menutupi watak otoriter rezim, menjauhkan ingatan publik dari represi, dan menjadikan kebudayaan sekadar kosmetika pariwisata atau komoditas pop yang jinak.

Temuan 2. Budaya sebagai Perlawanan Kreatif (Creative Resistance)

Sastra dan Bahasa Perlawanan: Membongkar Propaganda. Sastra tidak pernah menjadi teks yang netral; ia beroperasi sebagai medan pertarungan epistemologis antara narasi resmi negara dan kebenaran empiris warga (Scott, 1990; Duncombe, 2002). Ketika bahasa resmi negara mengalami pendangkalan melalui akronim-akronim eufemistis dan propaganda pembangunan, karya sastra hadir mengembalikan kejujuran berbahasa dan membongkar *State Total Ideology* (Mannheim, 1936).

Penyusupan Kesadaran Kritis: Melalui novel-novel yang mengangkat soal sejarah Orde Baru seperti *Entrok*, *Laut Bercerita* dan sebagainya, sedang dibangun kesadaran kritis atas sejarah bangsa dan upaya manipulasi sejarah serta militerisasi yang sedang terjadi hari ini. Puisi-puisi Wiji Thukul, seperti *Peringatan* dan *Bunga dan Tembok*, beroperasi sebagai teks kontrahegemoni yang melampaui zamannya. Seruan Thukul (*"hanya ada satu kata: lawan!"*) merekonstruksi bahasa perlawanan yang terus dikutip dalam setiap aksi demonstrasi jalanan dan gerakan mahasiswa kontemporer. Puisi Thukul membuktikan bahwa meskipun penyairnya dihilangkan secara paksa oleh aparatus keamanan, karya budayanya tetap hidup sebagai kesadaran utopis yang memicu keberanian sipil.

Musik Protes dan Subversi Gelombang Suara. Musik merupakan medium ekspresi budaya yang memiliki daya jangkau emosional dan pemicu mobilisasi massal yang sangat cepat (Street, 2012). Melalui ritme, lirik, dan performativitas, musik protes mentransformasikan keresahan individu menjadi kesadaran kolektif.

- **Subversi Lirik Sukatani:** Lagu *Bayar Bayar Bayar* karya grup musik Sukatani memberikan kritik lugas terhadap komersialisasi kehidupan, biaya hidup yang mencekik, dan ketimpangan ekonomi di tengah wacana keberhasilan pembangunan yang digelorakan pemerintah (*Kompas*, 2023). Musik Sukatani menjadi narasi tandingan atas statistik resmi negara, serta mengartikulasikan pengalaman riil masyarakat kelas pekerja yang terpinggirkan.
- **Tradisi Musik Protes Lintas Generasi:** Praktik ini meneruskan tradisi panjang musik kritis Indonesia, dari Iwan Fals, Kantata Takwa, Ebiet G. Ade dan Bimbo pada era 1980-an dan 1990-an hingga band-band independen kontemporer seperti Navicula, Efek Rumah Kaca, dan Banda Neira. Musik protes memulihkan *tindakan komunikatif* Habermas (1984) dengan menyediakan ruang deliberasi informal di mana pendengar diajak mempertanyakan keadilan sosial dan penyalahgunaan kekuasaan.

Seni Visual, Mural, dan Pendudukan Ruang Publik. Di tengah penyempitan ruang digital dan pembatasan izin demonstrasi di jalanan, dinding-dinding kota menjadi arena kontestasi

politik yang sangat efektif (Mitchell, 2002). Seni visual jalanan dan mural merebut kembali ruang publik (*reclaiming public space*) dari dominasi reklame komersial dan propaganda politik negara.

- Mural Politik di Trisakti, Wadas, dan Cirebon/Vina: Mural-mural perlawanan di sekitar kampus Trisakti merawat memori kolektif penembakan mahasiswa 1998; mural di Wadas, Jawa Tengah, merekam penolakan warga terhadap pengerahan aparat militer-kepolisian dalam penambangan andesit (*Tempo*, 2022); sementara mural kritik di Cirebon terkait kasus Vina menunjukkan bagaimana seni visual jalanan menjadi instrumen warga menuntut keadilan atas peradilan yang berbelit dan manipulatif (*BBC News Indonesia*, 2024).
- Persekusi Mural dan *Streisand Effect*: Respons represif apparat, seperti penghapusan mural "Tuhan Aku Lapar" atau "Dibungkam", secara teoretis dijelaskan oleh Benjamin (1936/2008). Penghapusan mural di dinding fisik memicu dokumentasi foto yang kemudian direproduksi secara masif di media sosial (SAFEnet, 2023). Tindakan represi justru melipatgandakan jangkauan pesan (*Streisand effect*), membuktikan bahwa upaya penghapusan ingatan (*amnesia*) selalu kalah oleh reproduksi digital perlawanan.

Sinema sebagai Arsip Sosial Tandingan (*Alternative Social Archive*). Film tidak sekadar hiburan visual, melainkan arsip tandingan yang merekam fakta sosial, trauma publik, dan ketidakadilan sistemik yang kerap dieliminasi dari buku sejarah resmi. Film Rekonstruksi Sejarah dan Keadilan:

- *Sum Kuning / Perawan Desa* (1980) dan *Marsinah: Cry Justice* (2001) merekam jejak rekayasa hukum dan kekerasan terstruktur aparat rezim terhadap perempuan sipil dan buruh (KontraS, 2022).
- *Istirahatlah Kata-Kata* (2016) merawat memori mengenai kejahatan penculikan aktivis dan membongkar mitos pahlawan negara dengan menampilkan humanitas serta ketakutan para korban represi.
- *Vina: Before 7 Days* (2024) memperlihatkan bagaimana sinema pop kontemporer mampu menggerakkan kemarahan publik atas sikap kompromistis penegakan hukum dan kelalaian institusi kepolisian (*The Jakarta Post*, 2024).

Melalui sinema, masyarakat membangun *Democratic Memory Infrastructure*, sebuah perpustakaan visual yang menjaga agar luka sejarah tidak dipulihkan secara palsu oleh retorika rekonsiliasi tanpa keadilan (*reconciliation without justice*).

Taktik Siber, Mikro-Narasi, dan Solidaritas Regional (*SEAblings*). Ruang siber telah menjadi medan pertarungan utama antara *cyber troops* pelindung hegemoni negara dan jaringan aktivisme siber sipil (Wijayanto & Berenschot, 2021; Lim, 2017). Pemerintahan Joko Widodo dan kemudian Prabowo Subianto memakai dunia digital ini untuk merepresi dan menyerang suara kritis komponen masyarakat sipil yang belum mempunyai strategi terpadu menghadapi serbuan kekuasaan ini. Paper ini antara lain bertujuan mengusulkan strategi jangka pendek, menengah dan Panjang untuk melawan narasi dan hegemoni negara dalam dunia digital

- Tagar Perlawanan Sipil: Gerakan digital melalui tagar #IndonesiaDarurat dan #IndonesiaGelap terbukti mampu memobilisasi ratusan ribu warga untuk mengawasi pembahasan UU Pilkada dan kebijakan kontroversial DPR pada pertengahan 2024 (*Kompas*, 2024; *BBC News Indonesia*, 2024). Mikro-narasi

berbentuk konten mikro, utas analitis, dan meme politik memecah bahasa tebal dokumen kebijakan menjadi poin-poin yang mudah dipahami publik.

- Jejaring Solidaritas Regional (*Milk Tea Alliance* & *SEAblings*): Gerakan siber Indonesia kini terhubung dengan jaringan aktivis Asia Tenggara (Thailand, Myanmar, Filipina) melalui aliansi *SEAblings*. Jaringan ini bertukar strategi taktis perlawanan digital, meretas propaganda militer, dan saling menguatkan dalam menghadapi rezim otoritarian regional (Tapsell, 2020).

Temuan 3. Model Konseptual: Democratic Memory Infrastructure

Defisit Pendekatan Kelembagaan dan Urgensi Infrastruktur Budaya. Sebagian besar studi transisi dan konsolidasi demokrasi berfokus secara eksklusif pada kelembagaan formal: pemilu, partai politik, peradilan, dan parlemen (Huntington, 1991; Diamond, 1999). Namun, ketika institusi-institusi formal tersebut mengalami kooptasi dan "pembusukan dari dalam" (*democratic decay*) oleh oligarki dan elite militer (Aspinall & Warburton, 2020; Mietzner, 2019), pendekatan kelembagaan menjadi tumpul.

Di sinilah dibutuhkan model konseptual baru: *Democratic Memory Infrastructure* (Infrastruktur Memori Demokratis). Model ini menegaskan bahwa daya tahan demokrasi tidak hanya bertumpu pada struktur politik formal, melainkan pada kapasitas masyarakat sipil untuk memelihara memori kolektif, memproduksi pengetahuan kritis, dan menjaga nilai-nilai kebebasan melalui kebudayaan.

Pilar-Pilar Infrastruktur Memori Demokratis

- Arsip Tandingan (*Alternative Social Archive*): Dokumentasi independen atas kejahatan HAM, konflik agraria, dan kesaksian korban yang dikelola secara terdesentralisasi (digital dan fisik) agar tidak dapat dihapus oleh negara.
- Ruang Publik Kontrahegemonik (*Counter-Hegemonic Public Sphere*): Komunitas seni, ruang kolektif warga, dan media independen yang menjalankan *tindakan komunikatif* Habermas (1984) bebas dari intervensi aparatus keamanan.
- Pendidikan Kewargaan Kritis (*Critical Civic Education*): Inisiatif pembelajaran mandiri yang membongkar *State Total Ideology* dan mengajarkan sejarah secara jujur
- Jejaring Solidaritas Etik (*Ethical Solidarity Network*): Penguatan ikatan sosial berbasis nilai-nilai etika lokal (*Siri' na Pacce*, *Pela Gandong*, *Huma Betang*) sebagai benteng pertahanan moral melawan politik adu domba kekuasaan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk memandu gerakan masyarakat sipil, seniman, akademisi (*freischwebende Intelligenz*), dan aktivis dalam merespons remiliterisasi, dirumuskan rencana aksi jangka pendek, menengah, dan panjang yang sistematis:

Rekomendasi Jangka Pendek (1–6 Bulan): Konsolidasi Siber dan Mikro-Narasi Digital

- Pembuatan Kampanye Mikronarasi Ramah Algoritma: Memproduksi infografis, meme politik, dan video durasi pendek yang menerjemahkan bahaya militerisasi birokrasi dan sekuritisasi ke dalam bahasa sehari-hari publik sipil.

- Pembentukan Konsorsium *Freischwebende Intelligenz*: Membangun *core group* terhubung antara akademisi, budayawan, jurnalis investigasi, dan pekerja seni untuk merespons secara cepat setiap retorika sekuritisasi negara.
- Pelatihan Keamanan Digital & *Digital Hygiene*: Mengorganisasi pelatihan enkripsi data, perlindungan identitas digital, dan penanganan teror siber bagi aktivis kebudayaan dan mahasiswa.

Rekomendasi Jangka Menengah (6 Bulan–2 Tahun): Pelembagaan Infrastruktur Kebudayaan Mandiri

- Pendirian "Sekolah Rakyat Kreatif": Mengembangkan ruang belajar alternatif di tingkat komunitas/ruang publik mandiri untuk mengajarkan sejarah kritis, hak asasi manusia, dan literasi media guna menandingi indoktrinasi sekolah berdisiplin militer.
- Produksi Karya Audio-Visual Berbasis Sastra Perlawanan: Mengadaptasi puisi-puisi perlawanan, novel kritis, dan laporan investigasi media menjadi film pendek, teater jalanan, dan album musik kompilasi.
- Pembangunan Arsip Digital Terdesentralisasi: Membangun basis data terbuka (*open-source*) berbasis teknologi *cloud* terenkripsi untuk menyimpan dokumen kejahatan HAM, jejak kebijakan militerisasi, dan karya seni yang dilarang/dihapus negara.

Rekomendasi Jangka Panjang (2–5 Tahun): Internasionalisasi Isu dan Intervensi Transisi Politik

- Diplomasi Budaya Independen via Jaringan Regional: Membawa isu kemunduran demokrasi dan remiliterisasi Indonesia ke forum-forum kebudayaan internasional dan jejaring *SEAblings* untuk menggalang tekanan diplomatik internasional.
- Penguatan Gerakan *Citizen Writers* dan Jurnalisme Warga: Melatih ribuan warga di daerah konflik agraria dan proyek strategis nasional untuk mendokumentasikan serta menuliskan sendiri realitas di wilayah mereka.
- Intervensi Diskursus Kebijakan Publik: Menggunakan seluruh lumbung karya budaya dan bukti empiris arsip tandingan untuk mendesak reformasi kebijakan sektor pertahanan dan pemulihan supremasi sipil menjelang transisi politik nasional.

PENUTUP

Naskah ini menunjukkan bahwa remiliterisasi kontemporer di Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai ekspansi kelembagaan militer ke dalam ranah sipil. Remiliterisasi juga berlangsung melalui produksi hegemoni budaya negara yang menormalisasi logika keamanan, disiplin, hierarki, dan kepatuhan dalam berbagai bidang kehidupan sosial, termasuk pendidikan, politik memori, tata kelola kesejahteraan, dan komunikasi publik.

Berbeda dengan literatur yang cenderung menempatkan masyarakat sipil sebagai korban pasif ekspansi negara, naskah ini menunjukkan bahwa masyarakat terus mengembangkan berbagai bentuk *Creative Resistance* melalui sastra, musik, seni visual, film, dan media digital. Praktik-praktik tersebut tidak hanya berfungsi sebagai kritik terhadap kekuasaan, tetapi juga sebagai mekanisme produksi dan reproduksi memori kolektif, solidaritas sosial, ruang deliberasi, dan imajinasi demokratis, atau apa yang disebut oleh artikel ini sebagai *Democratic Memory Infrastructure*.

Naskah ini juga menunjukkan bahwa daya tahan *Creative Resistance* tidak hanya bersumber dari produksi budaya itu sendiri, tetapi juga dari fondasi etis yang hidup dalam berbagai tradisi lokal Indonesia (*Ethical Foundations of Democratic Resilience*). Nilai-nilai ini misalnya Siri' na Pacce dari Bugis-Makassar, Pela Gandong dari Maluku, Huma Betang dari Dayak, Tri Hita Karana dari Bali, dan Gotong Royong yang dianut oleh hampir semua suku di Indonesia. Nilai-nilai lokal seharusnya menjadi sumber penting legitimasi moral demokrasi di indonesia.

Secara teoretis, pendirian ini memberikan tiga kontribusi utama. Pertama, memperluas kajian remiliterisasi dari dimensi institusional menuju dimensi kultural. Kedua, menghubungkan literatur hubungan sipil-militer dengan kajian memori, kebudayaan, dan demokrasi. Ketiga, mengajukan model *Democratic Memory Infrastructure* sebagai kerangka konseptual untuk memahami bagaimana demokrasi dipertahankan melalui produksi budaya dan fondasi etis masyarakat.

Posisi pendirian ini menunjukkan bahwa perlindungan demokrasi tidak dapat hanya bergantung pada institusi formal, pemilu, atau reformasi hukum. Demokrasi juga membutuhkan investasi pada kebudayaan, pendidikan kritis, pelestarian memori kolektif, dan penguatan komunitas-komunitas lokal yang menjadi sumber nilai dan solidaritas sosial. Penelitian selanjutnya dapat menguji model *Democratic Memory Infrastructure* dalam konteks negara-negara lain yang mengalami remiliterisasi, sekuritisasi, atau kemunduran demokrasi.

Pada akhirnya, demokrasi tidak hanya bertahan melalui konstitusi, pemilu, atau lembaga negara. Demokrasi juga hidup dalam cerita yang terus diceritakan, lagu yang terus dinyanyikan, mural yang terus dilukiskan, film yang terus diproduksi, dan nilai-nilai yang terus diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Ketika ruang sipil menyempit dan logika militer semakin dinormalisasi, praktik-praktik kebudayaan tersebut menjadi lebih dari sekadar ekspresi artistik; ia menjadi infrastruktur memori yang memungkinkan masyarakat mengingat, membayangkan, dan mempertahankan kemungkinan-kemungkinan demokratis di masa depan. Ia memungkinkan masyarakat untuk melawan.

DAFTAR RUJUKAN

Aspinall, E., & Warburton, E. (Eds.). (2020). *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?* Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

Benjamin, W. (2008). *The Work of Art in the Age of Its Technological Reproducibility, and Other Writings on Media* (E. Jephcott dkk, Trans.). Cambridge, MA: Harvard University Press. (Karya asli diterbitkan 1936).

Diamond, Larry. (1999). Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Duncombe, S. (Ed.). (2002). *Cultural Resistance Reader*. London & New York: Verso.

Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*. New York: Pantheon Books.

Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks* (Q. Hoare & G. N. Smith, Eds. & Trans.). New York: International Publishers.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society* (T. McCarthy, Trans.). Boston: Beacon Press.

Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action, Vol. 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason* (T. McCarthy, Trans.). Boston: Beacon Press.

Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Lim, M. (2017). Freedom to hate: Social media, algorithmic enclaves, and the ruins of democracy in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 49(3), 411–427.

Mannheim, K. (1936). *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge* (L. Wirth & E. Shils, Trans.). London: Routledge & Kegan Paul.

Mietzner, M. (2019). Democratic illiberalism and the decline of civil liberties in Indonesia. *Asian Survey*, 59(4), 595–616.

Mitchell, W. J. T. (2002). *Landscape and Power* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.

Scott, J. C. (1990). *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.

Street, J. (2012). *Music and Politics*. Cambridge: Polity Press.

Tapsell, R. (2020). *Media Power in Indonesia: Oligarchs, Citizens and the Digital Revolution*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Wijayanto, & Berenschot, W. (Eds.). (2021). *Demokrasi di Era Digital: Pasukan Siber, Disinformasi, dan Manipulasi Opini Publik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Imparsial. (2026). *Bahaya Remiliterisasi Bagi Demokrasi.* Jakarta: Imparsial (The Indonesian Human Rights Monitor).

Komnas HAM. (2020–2023). *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Evaluasi Penuntasan Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu dan Perlindungan Kebebasan Sipil*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

KontraS. (2022–2023). *Catatan Kelam Pelanggaran HAM dan Bayang-Bayang Militerisme dalam Sektor Sipil*. Jakarta: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan.

LBH Jakarta. (2023–2024). *Laporan Catatan Akhir Tahun: Penyempitan Ruang Sipil, Rekayasa Hukum, dan Kriminalisasi Kebebasan Berekspresi*. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta.

SAFEnet. (2022–2023). *Laporan Hak-Hak Digital Indonesia: Represi Siber, Operasi Cyber Troops, dan Sensor Kreatif*. Denpasar: Southeast Asia Freedom of Expression Network.

UNESCO. (2013). *Creative Economy Report 2013 Special Edition: Widening Local Development Pathways*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

BBC News Indonesia. (2024, Maret 12). *Fenomena Sekolah Berdisiplin Militer dan Infiltrasi Taruna di Sekolah Umum: Pembentukan Karakter atau Indoktrinasi?* BBC News Indonesia.

BBC News Indonesia. (2024, Juni 20). *GELAP / DARURAT: Perlawanan Warga Net Melawan Pembahasan RUU Pilkada di DPR.* BBC News Indonesia.

Kompas. (2023, Mei 14). *Lagu Protes dan Fenomena Kritik Sosial Musisi Independen Kontemporer.* Kompas.com.

Kompas. (2024, Agustus 22). *Gerakan #IndonesiaDarurat: Saat Media Sosial Menjadi Benteng Terakhir Demokrasi.* Kompas.com.

Tempo. (2022, Februari 11). *Pengerahan Aparat dan Tindakan Koersif dalam Konflik Agraria di Desa Wadas.* Majalah Tempo.

Tempo. (2024, Februari 28). *Analisis Kebijakan Program Makan Bergizi Gratis dan Keterlibatan Struktur Komando.* Majalah Tempo.

Tempo. (2025, Agustus 12). Rilis Penulisan Ulang Sejarah Batal 17 Agustus 2025. Kenapa? Tempo.com.

The Jakarta Post. (2024, April 18). *Gimmick Politics, AI-driven campaigns, and the romanticization of military figures among youth.* The Jakarta Post.
The Jakarta Post. (2024, Juli 02). *Cinema and Social Justice: How Pop Films Reopen Unresolved Crime Cases in Indonesia.* The Jakarta Post.

08. Kesehatan | Menghentikan MBG, Memperkuat Pembangunan SDM: Menata Ulang Prioritas Gizi Indonesia

Penulis : Theddeus O.H. Prasetyono, Rina Agustina[10]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu intervensi sosial terbesar dalam sejarah Indonesia, dengan sekitar 61,9 juta penerima manfaat melalui lebih dari 28.000 Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) dan target 82,9 juta penerima secara nasional. Dengan skala tersebut, MBG memiliki implikasi luas terhadap sistem pangan, kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, dan pembangunan sumber daya manusia (SDM). Namun, program ini dilaksanakan di tengah persoalan gizi dan kesehatan yang kompleks, termasuk *stunting*, defisiensi mikronutrien, obesitas, penyakit infeksi, rendahnya cakupan imunisasi, dan tingginya beban Tuberkulosis (TB). Karena itu, pembangunan gizi dan SDM tidak dapat ditangani melalui distribusi makanan semata, tetapi membutuhkan intervensi yang terintegrasi dengan sistem kesehatan dan pembangunan manusia.

Kajian ini menemukan bahwa persoalan MBG bukan semata-mata kelemahan implementasi, tetapi ketidaksesuaian antara desain program dan persoalan gizi serta kesehatan yang hendak diatasi. Lima temuan utama mendasari kesimpulan tersebut. Pertama, ketidaktepatan sasaran intervensi: meskipun MBG mencakup ibu hamil, ibu menyusui, dan balita, sebagian besar penerima manfaat merupakan anak usia sekolah, sementara periode paling kritis untuk pencegahan *stunting* berada pada 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK). Kedua, orientasi program yang berbasis distribusi: keberhasilan MBG lebih menonjolkan jumlah penerima, porsi makanan, SPPG, dan tenaga kerja, sementara perubahan outcome kesehatan dan gizi belum menjadi ukuran utama keberhasilan. Ketiga, kualitas gizi dan penggunaan *ultra-processed food* (*UPF*): penggunaan pangan ultra-proses serta perhatian yang belum memadai terhadap kualitas dan keragaman pangan berpotensi bertentangan dengan tujuan perbaikan kualitas gizi jangka panjang. Keempat, risiko keamanan pangan: ekspansi SPPG yang sangat cepat belum sepenuhnya diikuti kesiapan sistem keamanan pangan, sebagaimana terlihat dari kejadian keracunan, kesenjangan kepemilikan Sertifikat Laik Higiene Sanitasi (SLHS), dan penghentian sementara sejumlah SPPG. Kelima, lemahnya integrasi dengan sistem kesehatan: MBG belum terintegrasi secara memadai dengan imunisasi, skrining anemia, pemantauan pertumbuhan, pelayanan kesehatan ibu dan anak, surveilans penyakit infeksi, dan deteksi TB anak.

Kelima temuan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan MBG tidak dapat dinilai dari besarnya cakupan dan kapasitas distribusi, tetapi harus dibuktikan melalui perubahan status gizi dan kesehatan, termasuk penurunan *stunting* dan anemia, perbaikan kualitas diet, penurunan penyakit infeksi, peningkatan cakupan imunisasi, serta perbaikan perkembangan anak. Dalam konteks penggunaan sumber daya negara yang sangat besar, ketidaksesuaian

[10] Draft awal tulisan ini disiapkan berdasarkan diskusi panel yang dilakukan pada tanggal 13 April di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang dihadiri oleh Damayanti Sjarief, Johanes C. Mose, Aidah Juliaty A. Baso, Alexandra F. Chandra, dan Adi Basuki.

antara skala program dan bukti dampak tersebut menimbulkan persoalan mendasar mengenai efektivitas dan prioritas kebijakan pembangunan SDM.

Dalam konteks penggunaan sumber daya negara yang sangat besar, ketidaksesuaian antara skala program dan bukti dampak tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai efektivitas dan prioritas kebijakan pembangunan SDM. Atas dasar temuan tersebut, Dewan Guru Besar FKUI bersama Forum Intelektual Antar Disiplin (FIAD) merekomendasikan agar MBG dalam desain dan mekanisme pelaksanaannya saat ini dibatalkan. Penghentian program perlu disertai audit menyeluruh dan independen terhadap desain, sasaran, penggunaan anggaran, keamanan pangan, kualitas gizi, tata kelola, serta dampaknya terhadap kesehatan dan pembangunan SDM. Sumber daya yang selama ini dialokasikan untuk MBG perlu dialihkan secara bertahap kepada intervensi yang lebih tepat sasaran dan berbasis bukti, terutama pencegahan *stunting* pada 1000 HPK, penguatan layanan kesehatan primer dan imunisasi, pendidikan, serta perlindungan sosial bagi kelompok miskin dan rentan.

Pembatalan MBG dalam bentuk yang berjalan saat ini bukan berarti menghentikan intervensi gizi, melainkan mengubah arah kebijakan dari program distribusi makanan berskala besar menuju sistem intervensi yang terintegrasi, berbasis data, dan berorientasi pada outcome. Prioritas perlu diberikan kepada ibu hamil dan menyusui, bayi, balita, anak dengan risiko gizi tinggi, serta kelompok miskin dan rentan, sementara dukungan pangan bagi anak usia sekolah dapat diberikan secara lebih selektif, terutama di wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar) dan kelompok dengan kebutuhan terbesar. Dengan pendekatan tersebut, sumber daya publik dapat diarahkan untuk memperkuat kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, dan kualitas manusia sebagai fondasi Indonesia Emas 2045.

PENDAHULUAN

Pembangunan sumber daya manusia (SDM) merupakan fondasi kemajuan bangsa dan prasyarat Indonesia Emas 2045. Namun, prioritas pembangunan manusia bergeser dari pilar pertama dalam visi Indonesia 2045 pada periode 2020–2024 menjadi sasaran keempat pada periode 2025–2029 (Kementerian PPN/Bappenas, 2024), ketika Indonesia masih menghadapi persoalan serius dalam gizi dan kesehatan sejak awal kehidupan.

Indonesia menghadapi triple burden of malnutrition: *stunting*, defisiensi mikronutrien, dan obesitas (Black dkk, 2013; Hawkes dkk, 2020). Prevalensi *stunting* balita mencapai 19,8 persen pada 2024, turun dari 21,5 persen pada 2023, tetapi masih di atas target 14,2 persen pada 2029 dan 5 persen pada 2045 (BKPK Kemenkes RI, 2025a). Indonesia juga tercatat sebagai negara dengan prevalensi *stunting* balita tertinggi ketiga di ASEAN, sebesar 22 persen. Data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2024 menunjukkan prevalensi tertinggi pada kelompok ekonomi termiskin, yaitu 29,8 persen, dan meningkat pada kelompok usia 12–36 bulan (Kemenko PMK, 2025). Sekitar 8,6 juta keluarga juga tergolong berisiko *stunting* (Kurniawan, 2024).

Stunting bukan semata akibat kekurangan makanan, melainkan hasil interaksi antara status gizi ibu, pertumbuhan janin, pemberian ASI, infeksi, dan kondisi lingkungan (Black dkk, 2013; Prendergast & Humphrey, 2014). Kondisi ini mengakibatkan masa pertumbuhan linear paling cepat terhambat pada awal kehidupan dan pemulihannya setelah periode tersebut cenderung terbatas, terutama pada anak yang lahir dengan tinggi badan rendah (Benjamin-Chung dkk, 2023). Karena itu, pencegahan perlu dimulai sejak sebelum kehamilan hingga 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK), melalui perbaikan gizi remaja dan ibu, dukungan menyusui, imunisasi, layanan kesehatan primer, sanitasi, dan intervensi gizi

(Bhutta dkk, 2013; Ruel & Alderman, 2013). WHO (2013) dan Bhutta dkk (2013) menempatkan 1000 HPK sebagai salah satu jendela intervensi yang paling cost-effective.

Persoalan gizi tidak terpisahkan dari ketahanan kesehatan. *Triple burden of disease*—penyakit infeksi, penyakit tidak menular, dan malnutrisi—saling memperkuat (Hawkes dkk, 2020). Infeksi berulang dapat mengganggu penyerapan nutrisi dan meningkatkan risiko *stunting*, sementara malnutrisi meningkatkan kerentanan terhadap infeksi seperti tuberkulosis (TB) (Ockenga dkk, 2023; Ozer & Gündoğan, 2024; Franco dkk, 2024). Tantangan ini diperburuk oleh hampir 929.000 zero-dose children, ketimpangan cakupan imunisasi, lemahnya integrasi data kesehatan, tingginya beban TB, dan tingginya kematian ibu (BKPK Kemenkes RI, 2026; World Health Organization, 2025; Tobing dkk, 2026; World Health Organization, 2026).

Dalam konteks tersebut, Program Makan Bergizi Gratis (MBG) hadir sebagai salah satu intervensi sosial terbesar dalam sejarah Indonesia (Al Farisi & Akbar, 2026; Dirawan & Sukriadi, 2026). Namun, meskipun *stunting* kerap dikaitkan dengan tujuan program, desain dan pelaksanaannya belum sepenuhnya menunjukkan keterkaitan yang kuat dengan kebutuhan pencegahan *stunting*. Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program MBG baru ditetapkan pada 17 November 2025, hampir satu tahun setelah program berjalan (CELIOS, 2025). Perencanaan program juga belum menunjukkan kajian ilmiah yang memadai mengenai faktor penyebab *stunting*, kelompok yang paling terdampak, dan bentuk intervensi yang paling sesuai (Victora dkk, 2010; Benjamin-Chung dkk, 2023).

Kesenjangan antara kebutuhan intervensi dan desain program semakin penting mengingat skala sumber daya MBG. Anggarannya mencapai Rp71 triliun pada 2025 dan meningkat menjadi Rp268 triliun pada 2026 (Badan Gizi Nasional [BGN], 2025a), sementara CELIOS (2025) memperkirakan kebutuhan mencapai Rp335 triliun. Pada awal 2026, program telah ditopang 19.188 Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), dengan anggaran yang juga mencakup bahan makanan, pembangunan dapur, kendaraan, tempat makanan (ompreng), dan tenaga kerja. Skala ini menimbulkan persoalan *opportunity cost*, terutama ketika pemerintah juga menghadapi kebutuhan besar di sektor pendidikan dan kesehatan (Bhutta dkk, 2013). Perdebatan mengenai alokasi anggaran pendidikan bahkan berujung pada putusan Mahkamah Konstitusi yang mengharuskan dana pendidikan dipisahkan dari dana MBG, meskipun pemberlakuannya ditunda hingga 2028 (Mahkamah Konstitusi, 2026).

Persoalan ini perlu dilihat dalam konteks pembangunan SDM yang lebih luas. Kualitas SDM tidak hanya ditentukan oleh asupan makanan, tetapi juga pendidikan, kesehatan, imunisasi, dan akses terhadap layanan dasar (Victora dkk, 2008; Ruel & Alderman, 2013). Tantangan pendidikan Indonesia masih tercermin dalam capaian PISA serta persoalan insentif guru, fasilitas pendidikan, dan akses ekonomi terhadap pendidikan tinggi (OECD, 2023). Karena itu, alokasi MBG perlu dinilai tidak hanya dari skala distribusinya, tetapi juga kontribusinya terhadap keseluruhan agenda pembangunan manusia (Verguet dkk, 2020).

Pada tingkat implementasi, persoalan terlihat dalam ketepatan sasaran, kualitas dan komposisi menu, penggunaan *ultra-processed food* (UPF), keamanan pangan, integrasi dengan layanan kesehatan primer dan imunisasi, serta sistem monitoring dan evaluasi yang lebih menekankan distribusi daripada health outcomes (Lane dkk, 2024; Cupertino dkk, 2022; Salam dkk, 2019). Belum jelas pula kerangka perubahan yang menghubungkan intervensi MBG dengan perbaikan status gizi dan kesehatan secara terukur dan berkelanjutan (Ruel & Alderman, 2013; Wang dkk, 2021).

Atas dasar tersebut, tulisan ini mengajukan pertanyaan pokok: apakah MBG, sebagaimana dirancang dan dijalankan saat ini, mampu secara struktural menjawab persoalan *stunting* dan memperkuat ketahanan kesehatan nasional, atau berjalan dengan logika yang berbeda dari kebutuhan pencegahan *stunting*? Pertanyaan ini penting karena *stunting* terutama berakar pada periode 1000 HPK (Victora dkk, 2010; Benjamin-Chung dkk, 2023), sementara MBG memiliki cakupan intervensi yang luas dan menyerap sumber daya negara dalam skala besar (Al Farisi & Akbar, 2026). Bagian Temuan dan Analisis selanjutnya menguraikan enam argumen untuk menjawab pertanyaan tersebut dan menjadi dasar bagi rekomendasi kebijakan.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Ketidaktepatan Sasaran Intervensi

Meskipun MBG secara formal mencakup ibu hamil, ibu menyusui, dan balita, skala program tetap sangat besar pada kelompok peserta didik. Pada 2026, MBG ditargetkan menjangkau 82,9 juta penerima manfaat yang mencakup peserta didik, ibu hamil, ibu menyusui, dan balita (Al Farisi & Akbar, 2026; BGN, 2026a). BGN juga menegaskan dua titik kritis program, yaitu 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) dan usia 8–18 tahun (BGN, 2026f). Persoalannya bukan semata apakah kelompok 1000 HPK tercakup, melainkan apakah kelompok tersebut memperoleh intensitas, jenis intervensi, dan integrasi layanan yang sesuai dengan kebutuhan biologis dan sosialnya (Bhutta dkk, 2013; Ruel & Alderman, 2013; Salam dkk, 2019).

Hal ini penting karena *stunting* terutama terbentuk sebelum anak mencapai usia sekolah (Victora dkk, 2010; Benjamin-Chung dkk, 2023). Data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2024 menunjukkan prevalensi *stunting* meningkat pada kelompok usia 12–36 bulan, sementara pada kelompok ekonomi termiskin mencapai 29,8 persen (Kemenko PMK, 2025). Ketika anak memasuki sekolah dasar, sebagian besar periode paling kritis untuk mencegah gangguan pertumbuhan telah terlewati (Prendergast & Humphrey, 2014; Prentice dkk, 2013). Intervensi pada usia sekolah tetap penting bagi pemenuhan gizi dan kesehatan, tetapi tidak dapat menggantikan intervensi sejak kehamilan dan awal kehidupan (Wang dkk, 2021; Bhutta dkk, 2013).

Tantangan tersebut telah terlihat sejak awal kehidupan. Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023 mencatat ASI eksklusif pada bayi usia 0–5 bulan sebesar 68,6 persen, tetapi yang mencapai enam bulan hanya 55,5 persen (BKPK Kemenkes RI, 2024). Cakupan di beberapa provinsi bahkan jauh lebih rendah, yakni 33,4 persen di Papua Selatan, 35,9 persen di Papua Barat, dan 37,6 persen di Gorontalo (BKPK Kemenkes RI, 2024). Karena itu, intervensi gizi tidak cukup dimulai ketika anak memasuki usia sekolah, tetapi perlu mencakup kehamilan, kelahiran, pemberian ASI, dan masa pemberian makanan pendamping ASI (Victora dkk, 2016; Bhutta dkk, 2013; World Health Organization, 2013).

Pembuatan kebijakan perlu dibedakan menurut fase kehidupan dan kebutuhan intervensinya. Pada periode 1000 HPK, prioritas perlu diarahkan kepada ibu hamil dan menyusui, bayi, serta anak usia bawah tiga tahun melalui layanan yang terintegrasi dengan pelayanan kesehatan primer (Salam dkk, 2019; World Health Organization, 2013). Untuk bayi 0–6 bulan, misalnya, BGN menegaskan bahwa MBG tidak menyediakan formula bayi dan tetap mengacu pada perlindungan ASI eksklusif (BGN, 2026g). Ini menunjukkan bahwa intervensi pada kelompok tersebut tidak dapat diperlakukan sekadar sebagai pemberian makanan, tetapi

harus ditempatkan dalam kerangka pelayanan gizi dan kesehatan ibu-anak (Victora dkk, 2016; Ruel & Alderman, 2013).

Pada anak usia sekolah, sementara itu, prioritas dapat diberikan kepada anak dari keluarga miskin dan wilayah 3T (Ruel & Alderman, 2013; Locke dkk, 2025). BGN sendiri menyatakan bahwa penetapan wilayah prioritas mempertimbangkan kerawanan pangan, kemiskinan, dan prevalensi masalah gizi (BGN, 2026d). Penajaman sasaran berdasarkan fase kehidupan, kondisi sosial-ekonomi, dan wilayah akan membuat intervensi lebih sesuai dengan pola risiko *stunting* dan ketimpangan gizi (Wang dkk, 2021; Victora dkk, 2021).

Penajaman sasaran juga membuka ruang untuk meninjau kembali alokasi fiskal MBG dan distribusinya di antara kebutuhan pembangunan manusia. Dengan menempatkan 1000 HPK sebagai prioritas utama pencegahan *stunting*, sementara intervensi anak sekolah difokuskan pada kelompok miskin dan wilayah dengan kerentanan tinggi, sumber daya dapat dialokasikan lebih tepat sekaligus memberi ruang fiskal bagi penguatan kesehatan dan pendidikan (Bhutta dkk, 2013). MBG dengan demikian sebaiknya tidak diposisikan sebagai satu-satunya instrumen pembangunan SDM, melainkan sebagai bagian dari strategi yang lebih luas dan terintegrasi antara gizi, kesehatan, dan pendidikan (Ruel & Alderman, 2013; Hawkes dkk, 2020; Irizarry dkk, 2025).

Temuan 2. Orientasi Program Berbasis Distribusi

Permasalahan utama MBG bukan hanya terletak pada implementasi, tetapi juga pada orientasi dasarnya. Keberhasilan program sejauh ini terutama ditunjukkan melalui perluasan cakupan layanan, distribusi makanan, pembangunan Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), serta penciptaan lapangan kerja dan penguatan rantai pasok kekayaan alam (BGN, 2025e; Hanasi dkk, 2025). Pada awal 2025, MBG baru dijalankan melalui 190 SPPG dengan sekitar 570 ribu penerima manfaat (Kementerian Keuangan, 2025; BGN, 2026b). Pada awal 2026, jumlah tersebut meningkat menjadi 19.188 SPPG yang siap melayani sekitar 55,1 juta penerima manfaat (BGN, 2026b), dan pada 20 Januari 2026 mencapai 21.102 SPPG dengan sekitar 59,86 juta penerima manfaat termasuk tenaga pendidik (BGN, 2026a). Ekspansi ini juga diposisikan sebagai instrumen ekonomi: pada Juli 2025, BGN menyebut satu SPPG dapat menyerap sekitar 50 tenaga kerja langsung dan melibatkan sedikitnya 15 pemasok bahan pangan; saat itu sekitar 2.391 SPPG disebut telah menyerap sekitar 94.000 tenaga kerja (BGN, 2025e).

Besarnya capaian distribusi menunjukkan kapasitas MBG membangun infrastruktur penyediaan makanan dalam waktu relatif singkat. Namun, jumlah penerima, porsi makanan, dan SPPG merupakan indikator input dan output, bukan bukti perubahan kesehatan (Ruel & Alderman, 2013; Wang dkk, 2021). Petunjuk teknis BGN sendiri membedakan indikator program menjadi input, output, dan outcome: input mencakup jumlah makanan bergizi dan sesi edukasi; output mencakup distribusi makanan dan peserta edukasi; sedangkan outcome mencakup perubahan status gizi penerima manfaat dan peningkatan kesadaran gizi (BGN, 2025c). Karena itu, peningkatan jumlah penerima dan makanan yang didistribusikan tidak dapat dengan sendirinya menunjukkan keberhasilan MBG dalam menurunkan *stunting*, anemia, penyakit infeksi, atau meningkatkan perkembangan anak (Bhutta dkk, 2013; Locke dkk, 2025).

Kesenjangan antara ekspansi dan pembuktian dampak penting karena pembangunan gizi tidak berhenti pada penyediaan makanan (Ruel & Alderman, 2013). Menurut WHO, intervensi pangan di sekolah perlu ditempatkan dalam kerangka yang lebih luas, mencakup

lingkungan pangan sekolah, pendidikan gizi, kapasitas komunitas sekolah, serta layanan kesehatan dan gizi (World Health Organization, 2021). Tinjauan WHO terhadap 117 review menunjukkan bahwa intervensi berbasis sekolah perlu dinilai tidak hanya dari penyediaan makanan, tetapi juga keterkaitannya dengan berbagai komponen promosi kesehatan dan gizi (World Health Organization, 2021).

Dalam konteks Indonesia, pergeseran ukuran keberhasilan dari distribusi menuju *outcome* semakin penting karena persoalan gizi bersifat multidimensional (Black dkk, 2013; Hawkes dkk, 2020). Penurunan *stunting*, misalnya, tidak hanya bergantung pada asupan makanan, tetapi juga kesehatan ibu, praktik menyusui dan pemberian makanan pendamping, imunisasi, penyakit infeksi, sanitasi, akses pelayanan kesehatan, serta kondisi sosial-ekonomi rumah tangga (Benjamin-Chung dkk, 2023; Victora dkk, 2016; Bhutta dkk, 2013). Hal yang sama berlaku untuk anemia, kualitas diet, penyakit infeksi, dan perkembangan kognitif (Hawkes dkk, 2020). Penyediaan makanan dalam jumlah besar tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa kualitas diet membaik, anemia dan infeksi menurun, atau perkembangan kognitif meningkat (Wang dkk, 2021; Locke dkk, 2025).

Pembuktian dampak karena itu memerlukan sistem *monitoring and evaluation* yang menghubungkan penerima manfaat dengan data kesehatan dan gizi secara longitudinal, sehingga perubahan status gizi dan kesehatan dapat diukur dari waktu ke waktu dan, sejauh mungkin, dibedakan dari perubahan akibat faktor lain (Salam dkk, 2019; Ruel & Alderman, 2013). Kebutuhan ini semakin mendesak karena skala MBG berkembang sangat cepat: dari 570 ribu penerima manfaat pada awal 2025 menjadi hampir 60 juta pada Januari 2026 (Kementerian Keuangan, 2025; BGN, 2026a). Ekspansi tersebut berlangsung jauh lebih cepat daripada tersedianya bukti mengenai dampak jangka panjang program. Pada Mei 2026, BGN juga melaporkan bahwa 4.581 SPPG telah dihentikan sementara sejak awal 2025 untuk peningkatan kualitas dan penyesuaian standar (3.429 di antaranya telah kembali beroperasi), yang menunjukkan bahwa perluasan skala turut menghadirkan tantangan dalam menjaga konsistensi mutu pelaksanaan (BGN, 2026j).

Dengan demikian, persoalan mendasar MBG bukan sekadar apakah negara mampu mendistribusikan makanan dalam skala besar, melainkan apakah distribusi tersebut menghasilkan perubahan kesehatan dan gizi yang menjadi tujuan pembangunan sumber daya manusia (Dirawan & Sukriadi, 2026). Orientasi program perlu bergeser dari berapa banyak makanan yang dibagikan dan berapa banyak penerima yang dilayani menuju perubahan pada status gizi, kesehatan, dan perkembangan penerima manfaat (Ruel & Alderman, 2013; World Health Organization, 2021). Indikator keberhasilan perlu mencakup penurunan *stunting* dan anemia, perbaikan kualitas dan keragaman diet, penurunan penyakit infeksi, serta perbaikan indikator perkembangan anak, disertai sistem pemantauan yang mampu mengukur perubahan tersebut secara berkala dan berkelanjutan (Bhutta dkk, 2013; Victora dkk, 2021; Irizarry dkk, 2025).

Temuan 3. Kualitas Gizi dan *Ultra-Processed Food*

Kualitas makanan dalam MBG tidak hanya ditentukan oleh kecukupan kalori dan zat gizi makro, tetapi juga oleh jenis dan tingkat pengolahan pangan (Monteiro dkk, 2019). Persoalan ini muncul ketika produk *ultra-processed food* (UPF) ditemukan dalam menu MBG. Pada Maret 2025, Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI) mencatat produk seperti sereal instan, biskuit kering, dan susu kemasan berperisa dalam menu MBG di sejumlah sekolah (CISDI, 2025). CISDI menilai penggunaan pangan ultra-proses yang tinggi

gula, garam, dan lemak berpotensi kontraproduktif terhadap tujuan peningkatan status gizi anak (CISDI, 2025).

Pemerintah kemudian merespons persoalan tersebut. Pada September 2025, BGN mengumumkan larangan makanan kemasan pabrik atau UPF dalam MBG dan menekankan penggunaan produk lokal (BGN, 2025b). Namun, beberapa hari kemudian BGN menjelaskan bahwa larangan tidak berlaku untuk seluruh UPF; produk tertentu yang dinilai berkualitas dan tidak mengandung gula berlebihan, seperti susu UHT plain, masih dapat digunakan (Nugraheny, 2025). Pada Februari 2026, BGN kembali menegaskan bahwa selama Ramadan tidak boleh terdapat produk UPF dalam menu MBG (BGN, 2026c). Perubahan kebijakan ini menunjukkan bahwa komposisi dan penggunaan UPF masih menjadi persoalan dalam desain dan pelaksanaan menu MBG (Aprillia & Azzahra, 2025).

Kekhawatiran tersebut memiliki dasar dalam literatur ilmiah. Juul dkk. (2025), melalui tinjauan bukti epidemiologis, ekologis, dan mekanistik, menyimpulkan bahwa pola makan tinggi UPF mendorong konsumsi berlebihan dan meningkatkan risiko *overweight* dan obesitas. Tinjauan sistematis yang digunakan dalam proses *Dietary Guidelines* Amerika Serikat juga menemukan bahwa pada anak dan remaja, proporsi UPF yang lebih tinggi berkaitan dengan adipositas dan risiko overweight yang lebih besar, meskipun kepastian buktinya masih terbatas (Dietary Guidelines Advisory Committee, 2024). Dengan demikian, UPF perlu dipandang sebagai faktor risiko berbasis bukti, bukan sebagai klaim bahwa setiap produk UPF secara individual pasti menyebabkan obesitas (Lane dkk, 2024; Aramburu dkk, 2024).

Persoalan ini relevan bagi Indonesia yang menghadapi beban ganda malnutrisi, termasuk kekurangan gizi sekaligus kelebihan berat badan dan obesitas (Black dkk, 2013; Hawkes dkk, 2020). Program pangan nasional yang diberikan secara rutin kepada anak karena itu tidak cukup memastikan kecukupan energi dan protein, tetapi juga perlu menjamin kualitas dan keragaman pangan serta membatasi gula, garam, dan lemak (World Health Organization, 2021). Penggunaan UPF secara berulang berpotensi menggeser tujuan MBG dari perbaikan kualitas pola makan menjadi sekadar pemenuhan kalori (Juul dkk, 2025; Ruel & Alderman, 2013).

Evaluasi menu karenanya perlu mencakup lebih dari kandungan zat gizi per porsi, termasuk tingkat pengolahan pangan, keragaman bahan, kandungan gula tambahan, garam, dan lemak, serta proporsi pangan segar dan minim proses (Monteiro dkk, 2019; World Health Organization, 2021). Pendekatan ini juga sejalan dengan potensi pangan berbasis komunitas. BGN menyatakan bahwa menu MBG seharusnya disesuaikan dengan potensi pangan daerah, seperti ikan di Maluku, sagu di Papua, jagung di Nusa Tenggara Timur, serta berbagai pangan berbasis komunitas lainnya (BGN, 2025d). Penguatan pangan segar dan minim proses sekaligus dapat mendukung keterlibatan petani, nelayan, dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dalam rantai pasok MBG (Ruel & Alderman, 2013; Hanasi dkk, 2025).

Dengan demikian, persoalan UPF bukan sekadar pilihan menu, tetapi menyangkut definisi "bergizi" dalam program pangan nasional (Monteiro dkk, 2019). Keberhasilan MBG perlu diukur bukan hanya dari pemenuhan kalori dan zat gizi tertentu, tetapi juga dari kemampuannya membentuk pola makan sehat dalam jangka panjang (Hawkes dkk, 2020; Locke dkk, 2025). Standar menu perlu menjadikan pangan segar dan minim proses sebagai dasar, membatasi UPF serta gula, garam, dan lemak berlebihan, dan memastikan pemenuhan kebutuhan gizi tidak mengorbankan kualitas pola makan anak (World Health Organization, 2021; Bhutta dkk, 2013)

Temuan 4. Risiko Keamanan Pangan

Dari sisi keamanan pangan, persoalan MBG tidak dapat lagi dipandang sebagai rangkaian insiden individual (Aprillia & Azzahra, 2025). Berdasarkan pemantauan Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (JPPI), sejak awal pelaksanaan MBG pada Januari 2025 hingga April 2026, sedikitnya 33.626 pelajar di 31 provinsi dilaporkan mengalami keracunan yang diduga berkaitan dengan makanan MBG: 28.103 korban sepanjang 2025 dan 5.523 korban pada Januari–7 April 2026 (JPPI, dalam Lopes, 2026). Data JPPI yang dikutip Universitas Gadjah Mada juga menunjukkan bahwa kejadian keracunan terjadi hampir setiap bulan sepanjang 2025 (Universitas Gadjah Mada, 2026).

Persoalan ini perlu dibaca dalam konteks ekspansi MBG yang sangat cepat. Dari sekitar 190 SPPG dan 570 ribu penerima manfaat pada awal 2025, jumlah SPPG meningkat menjadi 19.188 dengan sekitar 55,1 juta penerima manfaat pada awal 2026 (BGN, 2026b), dan mencapai sekitar 25.925 unit pada April 2026 (BGN, 2026h). Namun, per 15 April 2026, data Kementerian Kesehatan menunjukkan baru 13.576 SPPG atau 52,37 persen yang memiliki Sertifikat Laik Higiene Sanitasi (SLHS) (BGN, 2026h). Hampir separuh SPPG yang telah beroperasi karenanya belum memiliki sertifikasi tersebut.

Kesenjangan ini juga terlihat di tingkat wilayah. Pada Maret 2026, dari 4.219 SPPG di Wilayah III, hanya 2.138 yang telah memiliki SLHS, sementara 1.364 masih dalam proses dan 717 belum mendaftarkan sertifikasi (BGN, 2026k). BGN menyatakan 717 SPPG tersebut akan disuspend (BGN, 2026k), sementara di Sumatera 492 SPPG juga disuspend karena belum mendaftarkan SLHS (BGN, 2026i). Secara nasional, BGN mencatat bahwa sejak awal program hingga Mei 2026 sebanyak 4.581 SPPG pernah dihentikan sementara untuk peningkatan kualitas dan penyesuaian standar, dengan 1.152 masih berstatus suspend per 25 Mei 2026 (BGN, 2026j). Data ini menunjukkan bahwa keamanan dan kelayakan operasional merupakan tantangan sistemik dalam ekspansi MBG, bukan masalah pada beberapa dapur tertentu.

Kondisi tersebut penting karena BGN sendiri telah menetapkan keamanan pangan berbasis risiko melalui SLHS dan penerapan Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) untuk mengidentifikasi dan mengendalikan risiko kontaminasi pada setiap tahapan pengelolaan makanan (BGN, 2025c; Codex Alimentarius Commission, 2020). BGN juga menegaskan pada Januari 2026 bahwa SPPG baru wajib memperoleh SLHS paling lambat satu bulan setelah beroperasi (BGN, 2026e). Dengan demikian, persoalannya bukan ketiadaan standar, melainkan kesenjangan antara standar yang ditetapkan dan kapasitas implementasinya di tengah ekspansi yang sangat cepat (Salam dkk, 2019).

Kesenjangan tersebut juga berkaitan dengan kapasitas produksi masing-masing SPPG. Guru Besar Teknologi Pangan dan Hasil Pertanian Universitas Gadjah Mada, Sri Raharjo, menilai target produksi sekitar 3.000 porsi per SPPG dapat melampaui kapasitas dapur apabila tidak didukung fasilitas, sumber daya manusia, dan sistem pengendalian keamanan pangan yang memadai (Universitas Gadjah Mada, 2026). Frekuensi kejadian keracunan yang muncul hampir setiap bulan sepanjang 2025 semakin menunjukkan perlunya melihat kapasitas tersebut sebagai persoalan sistem, bukan sekadar kesalahan individual (Universitas Gadjah Mada, 2026).

Dalam program yang menyediakan makanan secara rutin kepada puluhan juta penerima, keamanan pangan merupakan bagian fundamental dari tata kelola kesehatan masyarakat (World Health Organization, 2015). Makanan yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan

gizi justru dapat menjadi sumber risiko apabila pengadaan bahan baku, penyimpanan, pengolahan, pengemasan, distribusi, dan pengawasan tidak memenuhi standar (Codex Alimentarius Commission, 2020; World Health Organization, 2015).

Karena itu, keberhasilan MBG tidak cukup diukur dari jumlah makanan yang diproduksi dan didistribusikan, tetapi juga dari kemampuan memastikan bahwa setiap makanan aman, memenuhi standar yang konsisten, dapat ditelusuri, dan berada dalam sistem pengendalian risiko yang dapat diaudit (Codex Alimentarius Commission, 2020; Ruel & Alderman, 2013). Penguatan HACCP, percepatan pemenuhan SLHS, pengawasan rantai pasok, pelaporan insiden yang transparan, serta penghentian sementara SPPG yang tidak memenuhi standar perlu menjadi bagian integral dari tata kelola MBG (Salam dkk, 2019; Codex Alimentarius Commission, 2020). Tanpa penguatan tersebut, keamanan pangan dapat menjadi titik lemah yang secara langsung menggerus tujuan program untuk meningkatkan status gizi dan kesehatan masyarakat (World Health Organization, 2021; Bhutta dkk, 2013).

Temuan 5. Lemahnya Integrasi dengan Sistem Kesehatan

Dari perspektif tata kelola, implementasi MBG masih menunjukkan fragmentasi lintas sektor, dengan integrasi yang terbatas antara sektor kesehatan, pendidikan, dan pangan (Ruel & Alderman, 2013). Padahal, persoalan gizi anak berlangsung dalam sistem kesehatan yang menghadapi berbagai persoalan lain yang saling berkaitan (Salam dkk, 2019). Survei Kesehatan Indonesia 2023 menunjukkan bahwa hanya 35,8 persen anak usia 12–23 bulan yang memperoleh imunisasi dasar lengkap sesuai petunjuk teknis terbaru (BKPK Kemenkes RI, 2024). Capaian tersebut bahkan hanya 3,9 persen di Aceh, 4 persen di Papua Pegunungan, dan 10,3 persen di Papua Tengah (BKPK Kemenkes RI, 2024). Meskipun cakupan imunisasi dasar lengkap meningkat menjadi 80,2 persen pada 2025, masih terdapat hampir 929.000 anak yang belum pernah menerima satu pun imunisasi dasar *(zero-dose)* (BKPK Kemenkes RI, 2026), yang menunjukkan bahwa ketimpangan akses terhadap pelayanan kesehatan primer masih besar (World Health Organization, 2026).

Persoalan yang sama terlihat pada pengendalian penyakit infeksi. Indonesia masih menghadapi beban Tuberkulosis (TB) yang sangat tinggi, dengan sekitar 1,09 juta kasus dan 125 ribu kematian per tahun berdasarkan estimasi Global TB Report 2024 (Kementerian Kesehatan RI, 2025a). Pada 2024, sekitar 889 ribu kasus TB telah dinotifikasi (Kementerian Kesehatan RI, 2025a), termasuk sekitar 135 ribu kasus pada anak usia 0–14 tahun (Kementerian Kesehatan RI, 2025b). Kementerian Kesehatan juga mencatat bahwa under-reporting TB pada anak di bawah 15 tahun masih mencapai 23,5 persen, yang menunjukkan bahwa beban TB anak belum sepenuhnya terdeteksi dan tercatat dalam sistem kesehatan (Tobing dkk, 2026; BKPK Kemenkes RI, 2025b).

Data tersebut menunjukkan bahwa intervensi gizi tidak dapat dipisahkan dari pelayanan kesehatan primer (Salam dkk, 2019; Bhutta dkk, 2013). Hubungan antara infeksi dan malnutrisi juga bersifat dua arah: infeksi berulang dapat meningkatkan risiko malnutrisi, sementara malnutrisi meningkatkan kerentanan terhadap penyakit infeksi (Morales dkk, 2024; Ockenga dkk, 2023; Ozer & Gündoğan, 2024; Franco dkk, 2024). Karena itu, MBG perlu terintegrasi dengan imunisasi, skrining anemia, pemantauan pertumbuhan, pelayanan kesehatan ibu dan anak, surveilans penyakit infeksi, deteksi TB anak, serta layanan promotif dan preventif di fasilitas kesehatan primer (World Health Organization, 2021; Irizarry dkk, 2025). Integrasi tersebut memungkinkan anak yang menerima makanan tetapi memiliki masalah kesehatan lain untuk tetap teridentifikasi dan memperoleh intervensi yang sesuai (Salam dkk, 2019).

Kebutuhan integrasi tersebut menjadi semakin penting karena MBG sendiri menjangkau kelompok usia yang sebagian besar sudah berada dalam sistem pendidikan, sementara sebagian persoalan kesehatan yang paling mendasar justru muncul pada periode sebelum usia sekolah (Victora dkk, 2010; Benjamin-Chung dkk, 2023). Tanpa hubungan yang sistematis antara data penerima MBG dan sistem informasi kesehatan, program akan sulit mengidentifikasi apakah anak yang menerima makanan mengalami anemia, gangguan pertumbuhan, belum memperoleh imunisasi lengkap, atau memiliki risiko penyakit infeksi (Salam dkk, 2019; Victora dkk, 2021). Akibatnya, MBG berisiko berjalan sebagai program pemberian makanan yang berdiri sendiri, bukan sebagai bagian dari sistem intervensi gizi dan kesehatan anak yang terpadu (Ruel & Alderman, 2013; Irizarry dkk, 2025).

Dengan demikian, integrasi MBG dengan sistem kesehatan primer bukan sekadar persoalan koordinasi administratif, tetapi merupakan prasyarat agar makanan yang diberikan dapat menghasilkan health outcome (Salam dkk, 2019; World Health Organization, 2021). Pemberian makanan perlu disertai identifikasi masalah kesehatan, rujukan, pemantauan pertumbuhan, imunisasi, pencegahan penyakit infeksi, dan intervensi kesehatan lainnya (Bhutta dkk, 2013; Irizarry dkk, 2025). Tanpa integrasi tersebut, keberhasilan MBG akan lebih mudah diukur dari jumlah makanan yang didistribusikan daripada perubahan status kesehatan anak (Ruel & Alderman, 2013; Wang dkk, 2021).

Temuan 6. Deviasi Tujuan Program dari Pemaknaan Kritis Peningkatan SDM

Dampak ekonomi MBG belum dapat secara meyakinkan dikategorikan sebagai dampak positif bersih (Ruel & Alderman, 2013). Penelitian Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI di Jakarta Timur, Depok, dan Tangerang Selatan menunjukkan perubahan pada pendapatan dan pengeluaran keluarga serta keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan program (Nugroho dkk, 2026). Namun, temuan tersebut lebih menunjukkan aktivitas ekonomi di sekitar MBG daripada peningkatan kesejahteraan ekonomi secara keseluruhan (Ruel & Alderman, 2013). Penelitian yang sama juga mengidentifikasi persoalan pengelolaan sisa makanan yang menimbulkan biaya dan inefisiensi (Nugroho dkk, 2026).

Manfaat ekonomi MBG karena itu tidak dapat dinilai hanya dari jumlah tenaga kerja, SPPG, UMKM, atau pemasok yang terlibat, tetapi perlu dibandingkan dengan biaya fiskal, efisiensi anggaran, ketepatan sasaran, dan manfaat yang diterima kelompok yang paling membutuhkan (Verguet dkk, 2020; Bhutta dkk, 2013). Riset Labsosio FISIP UI di 30 sekolah dengan 1.267 responden di lima daerah menunjukkan bahwa akurasi sasaran, desain program, dan tata kelola masih menjadi persoalan (Labsosio FISIP UI, 2026). Studi tersebut juga menunjukkan bahwa MBG cenderung lebih sesuai bagi siswa dari kelompok sosial ekonomi menengah ke bawah. Kajian CELIOS memperkirakan inclusion error sebesar 34,2 persen (CELIOS, 2025), meskipun angka ini merupakan estimasi kajian, bukan data administratif pemerintah.

Efisiensi program juga dipengaruhi oleh makanan yang tidak dikonsumsi. Penelitian antropologi FISIP UI di lima sekolah dasar di Jakarta menemukan mayoritas siswa yang diamati tidak menghabiskan makanan MBG, sehingga menimbulkan risiko *food waste* (FISIP UI, 2026). CELIOS memperkirakan bahwa jika MBG mencapai 82,9 juta penerima, makanan terbuang dapat mencapai 86–175 juta porsi per minggu, dengan potensi nilai pemborosan Rp861 miliar–Rp1,75 triliun per minggu (CELIOS, 2026). Angka tersebut merupakan skenario estimasi, bukan kerugian negara yang terverifikasi.

Dengan demikian, pembentukan SPPG, penyerapan tenaga kerja, dan keterlibatan UMKM lebih tepat dipandang sebagai efek ekonomi pelaksanaan MBG, bukan bukti dampak

ekonomi positif secara keseluruhan (Ruel & Alderman, 2013). Pembuktian dampak positif memerlukan perbandingan antara manfaat ekonomi dan biaya fiskal, biaya peluang, inclusion error, serta inefisiensi dan pemborosan program (Bhutta dkk, 2013; Verguet dkk, 2020). Pada akhirnya, manfaat ekonomi tersebut merupakan efek tambahan; keberhasilan MBG sebagai kebijakan pembangunan SDM tetap harus dibuktikan melalui perbaikan status gizi, kesehatan, perkembangan anak, kualitas diet, dan capaian pendidikan (Wang dkk, 2021; Locke dkk, 2025; Victora dkk, 2021).

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang memiliki sistem kesehatan yang berkeadilan yang berbasis promosi dan pencegahan, yang memanfaatkan ilmu pengetahuan dan data terkini dengan menjadikan pembangunan sumber daya manusia sebagai prioritas utama melalui kebijakan gizi, kesehatan, dan perlindungan sosial yang terintegrasi.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Temuan-temuan di atas menunjukkan bahwa persoalan MBG bukan semata-mata terletak pada kelemahan implementasi, tetapi pada ketidaksesuaian antara desain program, sasaran intervensi, kebutuhan pembangunan kesehatan dan gizi, serta besarnya sumber daya publik yang digunakan. Program yang berorientasi pada distribusi makanan dalam skala besar tidak dengan sendirinya menghasilkan perbaikan *stunting*, status kesehatan, kualitas diet, maupun kualitas sumber daya manusia. Pada saat yang sama, pelaksanaan MBG masih menghadapi persoalan ketepatan sasaran, keamanan pangan, integrasi dengan layanan kesehatan, kualitas menu, serta efisiensi penggunaan anggaran.

Karena itu, **MBG dalam bentuk dan skala yang berjalan saat ini perlu dibatalkan**. Pembatalan tersebut tidak berarti menghentikan upaya pemenuhan gizi anak atau dukungan terhadap masyarakat miskin dan rentan, tetapi mengakhiri desain program yang terlalu luas dan menggantikannya dengan intervensi yang lebih tepat sasaran, berbasis bukti, terintegrasi dengan sistem kesehatan dan pendidikan, serta memiliki *outcome* yang dapat diukur. Sumber daya fiskal yang selama ini dialokasikan untuk MBG perlu direalokasikan kepada intervensi yang memiliki dampak lebih langsung terhadap pembangunan sumber daya manusia, terutama pencegahan *stunting* pada 1000 HPK, penguatan layanan kesehatan primer, imunisasi, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Rekomendasi 1. Membatalkan MBG dan Mengalihkan Sumber Daya ke Intervensi Pembangunan SDM yang Lebih Tepat Sasaran

Pemerintah perlu membatalkan pelaksanaan MBG dalam desain nasional yang berjalan saat ini dan melakukan evaluasi menyeluruh terhadap penggunaan anggaran, sasaran penerima, mekanisme pelaksanaan, serta dampaknya terhadap kesehatan dan pembangunan sumber daya manusia. Anggaran yang tersedia perlu dialihkan kepada intervensi yang memiliki dasar bukti dan sasaran yang lebih jelas, terutama pada periode 1000 Hari Pertama Kehidupan, layanan kesehatan primer, imunisasi, pencegahan dan penanganan *stunting*, pendidikan, serta perlindungan sosial bagi kelompok miskin dan rentan.

Pembatalan MBG juga perlu diikuti dengan penghentian pembangunan dan perluasan infrastruktur yang hanya diperlukan untuk mempertahankan desain program tersebut. Fungsi pemenuhan gizi tetap perlu dijalankan, tetapi melalui mekanisme yang terintegrasi dengan

sistem kesehatan, pendidikan, pangan berbasis komunitas, dan perlindungan sosial yang telah tersedia.

Rekomendasi 2. Memusatkan Intervensi pada 1000 HPK dan Kelompok dengan Risiko Tertinggi

Intervensi gizi perlu direorientasikan kepada kelompok yang memiliki kebutuhan biologis dan sosial terbesar, terutama ibu hamil dan menyusui, bayi, balita, dan anak pada periode 1000 HPK. Penajaman sasaran juga perlu mencakup anak dengan *stunting*, keluarga miskin dan rentan, wilayah dengan beban penyakit infeksi tinggi, serta daerah dengan cakupan imunisasi rendah.

Untuk kelompok usia sekolah, dukungan pangan tetap dapat diberikan secara lebih selektif kepada anak dari keluarga miskin dan rentan serta anak di wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar). Dengan pendekatan tersebut, sumber daya publik tidak lagi didistribusikan secara seragam, tetapi diarahkan kepada kelompok yang memiliki kebutuhan dan potensi manfaat intervensi terbesar.

Rekomendasi 3. Mengintegrasikan Intervensi Gizi dengan Sistem Kesehatan Primer

Intervensi gizi harus ditempatkan sebagai bagian dari sistem pelayanan kesehatan primer, bukan sebagai program yang berdiri sendiri. Layanan perlu mengintegrasikan skrining status gizi dan anemia, pemantauan pertumbuhan dan perkembangan anak, imunisasi, pelayanan kesehatan ibu dan anak, tatalaksana balita sakit, edukasi gizi keluarga, serta *active case finding* Tuberkulosis pada wilayah prioritas.

Di daerah dengan prevalensi *stunting* tinggi, pemantauan gizi, pertumbuhan, dan imunisasi perlu ditempatkan dalam satu paket layanan primer sehingga anak yang mengalami masalah gizi atau kesehatan dapat segera diidentifikasi dan memperoleh intervensi yang sesuai. Kapasitas tenaga kesehatan, termasuk dokter umum, dalam bidang gizi klinis dan kesehatan masyarakat juga perlu diperkuat.

Rekomendasi 4. Menempatkan Imunisasi dan Pencegahan Penyakit sebagai Prioritas Ketahanan Kesehatan

Penguatan imunisasi perlu menjadi bagian utama dari strategi pembangunan sumber daya manusia dan ketahanan kesehatan nasional. Rendahnya cakupan imunisasi dan masih tingginya jumlah *zero-dose children* menunjukkan perlunya memperkuat pelayanan imunisasi rutin, penjangkauan anak yang belum mendapatkan imunisasi, serta surveilans terhadap Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I).

Pada wilayah dengan cakupan imunisasi rendah, *dropout* imunisasi tinggi, atau riwayat kejadian luar biasa (KLB), surveilans penyakit menular perlu diperkuat secara lebih intensif. Pencegahan penyakit melalui imunisasi dan layanan primer juga perlu dipandang sebagai investasi pembangunan manusia karena mengurangi beban penyakit, komplikasi, dan pembiayaan kesehatan.

Rekomendasi 5. Meningkatkan Kualitas Gizi dan Keamanan Pangan melalui Sistem Pangan Berbasis Komunitas

Pemenuhan gizi perlu diarahkan pada pangan yang segar dan minim proses dengan membatasi penggunaan *ultra-processed food* (*UPF*), gula, garam, dan lemak berlebihan. Penggunaan pangan berbasis komunitas yang bergizi perlu diperkuat sesuai dengan karakteristik wilayah sekaligus mendukung petani, nelayan, produsen pangan berbasis komunitas, dan ekonomi daerah.

Setiap program penyediaan makanan yang menggunakan anggaran publik harus memenuhi standar keamanan pangan berbasis risiko. Penerapan HACCP, pemenuhan standar higiene dan sanitasi, pengawasan rantai pasok, serta sistem pelaporan dan penanganan kejadian keracunan perlu menjadi persyaratan dasar. Pemenuhan pangan tidak boleh menciptakan risiko kesehatan baru bagi penerima manfaat.

Rekomendasi 6. Membangun Sistem Data dan Evaluasi Berbasis *Outcome*

Kebijakan gizi dan kesehatan perlu didasarkan pada data yang terintegrasi dan dapat digunakan untuk mengukur perubahan secara berkala. Pemerintah perlu mengembangkan *dashboard* kabupaten/kota yang mengintegrasikan data status gizi, pertumbuhan anak, imunisasi, anemia, pendidikan, PD3I/KLB, TB anak, serta kondisi sosial-ekonomi kelompok rentan.

Keberhasilan pembangunan gizi tidak cukup diukur melalui jumlah makanan yang diberikan, jumlah penerima, atau jumlah tenaga kerja yang terserap. Indikator keberhasilan harus mencakup perubahan status gizi, *stunting*, anemia, kualitas dan keragaman diet, cakupan imunisasi, penyakit infeksi, perkembangan anak, serta indikator pendidikan. Dengan demikian, kebijakan dapat dievaluasi berdasarkan perubahan yang dihasilkan, bukan hanya berdasarkan besarnya kegiatan yang dilaksanakan.

Rekomendasi 7. Memperkuat Transparansi, Riset Independen, dan Akuntabilitas Publik

Setiap kebijakan pembangunan manusia dengan penggunaan anggaran publik dalam skala besar harus dapat diuji melalui penelitian dan evaluasi independen. Pemerintah perlu menyediakan pendanaan khusus untuk *implementation research*, evaluasi dampak, pengembangan sistem pemantauan, serta surveilans kesehatan secara *real-time*.

Data mengenai anggaran, penerima manfaat, distribusi, kualitas pangan, keamanan pangan, hasil pemantauan kesehatan, dan capaian *outcome* perlu dipublikasikan secara berkala agar dapat diawasi oleh masyarakat. Komunikasi publik mengenai gizi, imunisasi, dan kesehatan preventif juga perlu diperkuat dengan informasi berbasis bukti untuk mengurangi disinformasi dan meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Rekomendasi 8. Mengembalikan Pembangunan SDM sebagai Prioritas Utama

Pembangunan sumber daya manusia perlu kembali ditempatkan sebagai prioritas utama pembangunan nasional. Anggaran negara harus diarahkan untuk memperkuat keseluruhan ekosistem yang menentukan kualitas manusia sejak awal kehidupan: kesehatan ibu dan anak,

gizi dan imunisasi, pendidikan, kualitas guru, fasilitas pendidikan, perlindungan sosial, serta lingkungan yang mendukung tumbuh kembang anak.

Dengan demikian, pemenuhan gizi tidak diposisikan sebagai program tunggal yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari strategi pembangunan manusia yang lebih luas. Tujuan akhirnya bukan sekadar memastikan anak menerima makanan, tetapi memastikan anak tumbuh sehat, terlindungi dari penyakit, memperoleh pendidikan yang berkualitas, dan memiliki kapasitas untuk berkembang secara optimal menuju Indonesia Emas 2045.

PENUTUP

MBG perlu dihentikan karena desain, skala, dan orientasinya tidak sejalan dengan kebutuhan utama pembangunan gizi dan sumber daya manusia Indonesia. *Stunting* terutama berakar pada periode 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK), sementara sebagian besar intervensi MBG berpusat pada anak usia sekolah. Program juga menghadapi persoalan ketepatan sasaran, kualitas dan keamanan pangan, penggunaan pangan ultra-proses, pemborosan, serta *monitoring* yang lebih berorientasi pada distribusi daripada *health outcomes*.

Dengan anggaran yang sangat besar, persoalan tersebut menciptakan *opportunity cost* terhadap kebutuhan kesehatan, pendidikan, imunisasi, dan layanan dasar lainnya. Penyerapan tenaga kerja, keterlibatan UMKM, dan aktivitas ekonomi yang muncul dari MBG merupakan efek pelaksanaan, tetapi tidak membuktikan manfaat pembangunan manusia yang sebanding dengan biaya program.

Karena itu, sumber daya MBG perlu dialihkan kepada intervensi yang lebih tepat sasaran dan berbasis bukti, terutama 1000 HPK, gizi ibu dan anak, imunisasi, layanan kesehatan primer, sanitasi, dan pendidikan. MBG dalam bentuk dan skala saat ini perlu dihentikan; investasi negara harus diarahkan pada intervensi yang terbukti lebih efektif dalam meningkatkan kesehatan dan kualitas SDM.

DAFTAR RUJUKAN

Al Farisi, B., & Akbar, N. A. (2026, 13 Mei). Bakom sebut 61,9 juta orang jadi penerima manfaat MBG, targetkan 82,9 juta. Kompas.com. https://nasional.kompas.com/read/2026/05/13/16341611/bakom-sebut-619-juta-orang-jadi-penerima-manfaat-mbg-targetkan-829-juta

Aprillia, N. P., & Azzahra, M. U. D. (2025). Program Makan Bergizi Gratis (MBG): Antara legacy project dan solusi stunting. Journal of Information Systems and Management (JISMA), 4(5), 19–22. https://doi.org/10.4444/jisma.v4i5.1229

Aramburu, A., Alvarado-Gamarra, G., Cornejo, R., Curi-Quinto, K., Díaz-Parra, C. del P., Rojas-Limache, G., & Lanata, C. F. (2024). Ultra-processed foods consumption and health-related outcomes: A systematic review of randomized controlled trials. Frontiers in Nutrition, 11, 1421728. https://doi.org/10.3389/fnut.2024.1421728

Badan Gizi Nasional. (2025a, 15 September). BGN kantongi Rp 268 triliun di 2026: Ini rincian penggunaannya. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/bgn-kantongi-rp-268-triliun-di-2026-ini-rincian-penggunaannya

Badan Gizi Nasional. (2025b, 27 September). BGN larang makanan ultra proses di MBG, wajib utamakan produk lokal. https://www.bgn.go.id/news/berita/bgn-larang-makanan-ultra-proses-di-mbg-wajib-utamakan-produk-lokal

Badan Gizi Nasional. (2025c). Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Nomor 244 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Bantuan Pemerintah untuk Program Makan Bergizi Gratis Tahun Anggaran 2025.

Badan Gizi Nasional. (2025d). Menu MBG disesuaikan dengan potensi pangan daerah. https://bgn.go.id/news/berita/menu-mbg-disesuaikan-dengan-potensi-pangan-daerah

Badan Gizi Nasional. (2025e, 29 Juli). Tak hanya gizi, Program MBG juga tingkatkan ekonomi dan buka lapangan kerja. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/tak-hanya-gizi-program-mbg-juga-tingkatkan-ekonomi-dan-buka-lapangan-kerja

Badan Gizi Nasional. (2026a, 20 Januari). Awal 2026, Program MBG jangkau hampir 60 juta penerima manfaat. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/awal-2026-program-mbg-jangkau-hampir-60-juta-penerima-manfaat

Badan Gizi Nasional. (2026b, 1 Januari). Awal Januari 2026 BGN operasikan 19.188 SPPG. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/awal-januari-2026-bgn-operasikan-19188-sppg

Badan Gizi Nasional. (2026c, 14 Februari). BGN larang gunakan produk UPF dan cita rasa pedas dalam menu MBG selama Ramadan. https://bgn.go.id/news/berita/bgn-larang-gunakan-produk-upf-dan-cita-rasa-pedas-dalam-menu-mbg-selama-ramadan

Badan Gizi Nasional. (2026d, 23 April). BGN pastikan Program MBG tepat sasaran melalui penetapan wilayah prioritas. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/bgn-pastikan-program-mbg-tepat-sasaran-melalui-penetapan-wilayah-prioritas

Badan Gizi Nasional. (2026e, 20 Januari). BGN tegas bakal stop operasional SPPG bila tak miliki SLHS dan IPAL. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/bgn-tegas-bakal-stop-operasional-sppg-bila-tak-miliki-slhs-dan-ipal

Badan Gizi Nasional. (2026f, 28 Februari). BGN tegaskan MBG fokus pada dua titik kritis tumbuh kembang anak. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/bgn-tegaskan-mbg-fokus-pada-dua-titik-kritis-tumbuh-kembang-anak

Badan Gizi Nasional. (2026g, 22 Mei). BGN tegaskan tidak ada intervensi formula bayi dalam Program MBG. https://bgn.go.id/news/siaran-pers/bgn-tegaskan-tidak-ada-intervensi-formula-bayi-dalam-program-mbg

Badan Gizi Nasional. (2026h, 16 April). Capaian SPPG ber-SLHS meningkat tajam, Waka BGN: Agustus seluruh SPPG harus sudah bersertifikat. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/capaian-sppg-ber-slhs-meningkat-tajam-waka-bgn-agustus-seluruh-sppg-harus-sudah-bersertifikat

Badan Gizi Nasional. (2026i, 7 Maret). 492 SPPG di wilayah Sumatera yang belum mendaftar SLHS disuspend. https://bgn.go.id/news/berita/492-sppg-di-wilayah-sumatera-yang-belum-mendaftar-slhs-disuspend

Badan Gizi Nasional. (2026j, 25 Mei). 1.152 SPPG masih disetop sementara dari total 4.581, Kepala BGN tegaskan tidak ada kompromi untuk standar MBG. https://www.bgn.go.id/news/siaran-pers/1152-sppg-masih-disetop-sementara-dari-total-4581-kepala-bgn-tegaskan-tidak-ada-kompromi-untuk-standar-mbg

Badan Gizi Nasional. (2026k, 11 Maret). 717 SPPG di Indonesia Timur akan segera disuspend karena belum daftar SLHS. https://www.bgn.go.id/news/berita/717-sppg-di-indonesia-timur-akan-segera-disuspend-karena-belum-daftar-slhs

Benjamin-Chung, J., Mertens, A., Colford, J. M., Jr., Hubbard, A. E., van der Laan, M. J., Coyle, J., Sofrygin, O., Cai, W., Nguyen, A., Pokpongkiat, N. N., Djajadi, S., Seth, A., Jilek, W., Jung, E., Chung, E. O., Rosete, S., Hejazi, N., Malenica, I., Li, H., … Arnold, B. F. (2023). Early-childhood linear growth faltering in low- and middle-income countries. Nature, 621(7979), 550–557. https://doi.org/10.1038/s41586-023-06418-5

Bhutta, Z. A., Das, J. K., Rizvi, A., Gaffey, M. F., Walker, N., Horton, S., Webb, P., Lartey, A., & Black, R. E. (2013). Evidence-based interventions for improvement of maternal

and child nutrition: What can be done and at what cost? The Lancet, 382(9890), 452–477. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60996-4

BKPK Kemenkes RI. (2024). Hasil utama SKI 2023. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI. https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/daftar-frequently-asked-question-seputar-hasil-utama-ski-2023/hasil-utama-ski-2023/

BKPK Kemenkes RI. (2025a). SSGI 2024: Prevalensi stunting nasional turun menjadi 19,8%. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI. https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/ssgi-2024-prevalensi-stunting-nasional-turun-menjadi-198/

BKPK Kemenkes RI. (2025b). TBC anak terabaikan: Tingginya tingkat underreporting pada usia di bawah 15 tahun [Policy brief]. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI. https://repository.badankebijakan.kemkes.go.id/id/eprint/6054/

BKPK Kemenkes RI. (2026, 10 Juli). Menjangkau anak zero-dose di Indonesia: Dari pendekatan layanan menuju transformasi sistem imunisasi. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI. https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/menjangkau-anak-zero-dose-di-indonesia-dari-pendekatan-layanan-menuju-transformasi-sistem-imunisasi/

Black, R. E., Victora, C. G., Walker, S. P., Bhutta, Z. A., Christian, P., de Onis, M., Ezzati, M., Grantham-McGregor, S., Katz, J., Martorell, R., & Uauy, R. (2013). Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. The Lancet, 382(9890), 427–451. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60937-X

CELIOS. (2025). Kajian Program Makan Bergizi Gratis. Center of Economic and Law Studies.

CELIOS. (2026, Februari). Estimasi potensi pemborosan makanan Program Makan Bergizi Gratis. Center of Economic and Law Studies.

CISDI. (2025, 18 Maret). Mengandung pangan ultra-proses, kelompok masyarakat sipil dan akademisi serukan menu Makan Bergizi Gratis segera dievaluasi ulang. Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives. https://cisdi.org/siaran-pers/pangan-ultra-proses

Codex Alimentarius Commission. (2020). General principles of food hygiene (CXC 1-1969, Rev. 2020). Food and Agriculture Organization of the United Nations & World Health Organization.

Cupertino, A., Ginani, V., Cupertino, A. P., & Botelho, R. B. A. (2022). School feeding programs: What happens globally? International Journal of Environmental Research and Public Health, 19(4), 2265. https://doi.org/10.3390/ijerph19042265

Dietary Guidelines Advisory Committee. (2024). Dietary patterns with ultra-processed foods and growth, body composition, and risk of obesity: A systematic review. USDA Nutrition Evidence Systematic Review. https://nesr.usda.gov/2025-dietary-guidelines-advisory-committee-systematic-reviews/dietary-patterns-ultraprocessed_growth-obesity

Dirawan, G. D., & Sukriadi, A. (2026). Beyond school feeding: Makan Bergizi Gratis (MBG) as a life-course nutrition and human capital policy in Indonesia. Pinisi Journal of Education, 6(2), 99–114. https://journal.unm.ac.id/index.php/PJE/article/view/11876

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. (2026, 3 Maret). Penelitian Antropologi FISIP UI temukan risiko food waste dalam implementasi Program MBG. https://fisip.ui.ac.id/penelitian-antropologi-fisip-ui-temukan-risiko-food-waste-dalam-implementasi-program-mbg/

Franco, J. V. A., Bongaerts, B., Metzendorf, M.-I., Risso, A., Guo, Y., Peña Silva, L., Boeckmann, M., Schlesinger, S., Damen, J. A. A., Richter, B., Baddeley, A., Bastard, M., Carlqvist, A., Garcia-Casal, M. N., Hemmingsen, B., Mavhunga, F.,

Manne-Goehler, J., & Viney, K. (2024). Undernutrition as a risk factor for tuberculosis disease. Cochrane Database of Systematic Reviews, Article CD015890. https://doi.org/10.1002/14651858 .CD015890.pub2

Hanasi, R. A., Akuba, I., Wahab, I. M., Monoarfa, C., Ahmad, M. R. M., & Pantoiyo, A. P. (2025). Implementasi kebijakan Program Makan Bergizi Gratis sebagai pendorong pembangunan ekonomi lokal. Jurnal Manajemen, Bisnis dan Kewirausahaan, 6(1). https://doi.org/10.55606/jumbiku.v6i1.6403

Hawkes, C., Ruel, M. T., Salm, L., Sinclair, B., & Branca, F. (2020). Double-duty actions: Seizing programme and policy opportunities to address malnutrition in all its forms. The Lancet, 395(10218), 142–155. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32506-1

Irizarry, L. M., Tamagnan, M. E., Mejía, C., Kessler, H., Kohnstamm, S. G., & Baldi, G. (2025). Integrated health and nutrition approaches to school feeding: Maximising future human capital in Latin America and the Caribbean. Frontiers in Public Health, 12, 1415172. https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1415172

Juul, F., Martinez-Steele, E., Parekh, N., & Monteiro, C. A. (2025). The role of ultra-processed food in obesity. Nature Reviews Endocrinology, 21, 672–685. https://doi.org/10.1038/s41574-025-01143-7

Kemenko PMK. (2025, 2 Mei). Prevalensi stunting tahun 2024 turun jadi 19,8 persen, pemerintah terus dorong penguatan gizi nasional. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. https://www.kemenkopmk.go.id/prevalensi-stunting-tahun-2024-turun-jadi-198-persen-pemerintah-terus-dorong-penguatan-gizi

Kementerian Kesehatan RI. (2025a, 24 Maret). Aksi nyata percepatan eliminasi tuberkulosis di Indonesia. https://kemkes.go.id/id/47510

Kementerian Kesehatan RI. (2025b). Gerakan Indonesia akhiri TBC. https://www.kemkes.go .id/id/indonesias-movement-to-end-tb

Kementerian Keuangan. (2025, 3 Februari). Menilik eksistensi Program MBG atau Makan Bergizi Gratis. Media Keuangan. https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/ show/menilik-eksistensi-program-mbg-atau-makan-bergizi-gratis

Kementerian PPN/Bappenas. (2024). Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025–2045. https://indonesia2045.go.id/

Kurniawan, H. (2024, 17 Oktober). BKKBN: 48,39 persen keluarga berisiko stunting dapat pendampingan. ANTARA. https://www.antaranews.com/berita/4402005/bkkbn-4839 -persen-keluarga-berisiko-stunting-dapat-pendampingan

Labsosio FISIP UI. (2026). Dari dapur ke meja belajar: Evaluasi Program Makan Bergizi Gratis di lima daerah Indonesia. Pusat Kajian Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. https://labsosio.ui.ac.id/temuan-utama-penelitian-dari-dapur-ke-meja-belajar-evaluasi-program-makan-bergizi-gratis-di-lima-daerah-indonesia /

Lane, M. M., Gamage, E., Du, S., Ashtree, D. N., McGuinness, A. J., Gauci, S., Baker, P., Lawrence, M., Rebholz, C. M., Srour, B., Touvier, M., Jacka, F. N., O'Neil, A., Segasby, T., & Marx, W. (2024). Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: Umbrella review of epidemiological meta-analyses. BMJ, 384, e077310. https://doi.org/10.1136/bmj-2023-077310

Locke, A., James, M., Jones, H., Davies, R., Williams, F., & Brophy, S. (2025). Impacts of global school feeding programmes on children's health and wellbeing outcomes: A scoping review. BMJ Open, 15, e093244. https://doi.org/10.1136/bmjopen-2024-093244

Lopes, M. (2026, 9 April). Sejak 2025, sebanyak 33.626 pelajar jadi korban keracunan MBG. Kompas.id. https://www.kompas.id/artikel/sejak-2025-sebanyak-33626-pelajar-jadi-korban-keracunan-mbg

Mahkamah Konstitusi. (2026, 30 Juli). Anggaran MBG harus dipisahkan dari anggaran pendidikan [Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026]. https://www.mkri.id/berita/anggaran-mbg-harus-dipisahkan-dari-anggaran-pendidikan-25496

Monteiro, C. A., Cannon, G., Levy, R. B., Moubarac, J.-C., Jaime, P. C., Martins, A. P., Canella, D., Louzada, M. L., & Parra, D. (2019). Ultra-processed foods: What they are and how to identify them. Public Health Nutrition, 22(5), 936–941. https://doi.org/10.1017 /S1368980018003762

Morales, F., Montserrat-de la Paz, S., Leon, M. J., & Rivero-Pino, F. (2024). Effects of malnutrition on the immune system and infection and the role of nutritional strategies regarding improvements in children's health status: A literature review. Nutrients, 16(1), Article 1. https://doi.org/10.3390/nu16010001

Nugraheny, D. E. (2025, 2 Oktober). BGN izinkan produk UMKM lokal jadi menu MBG, contohnya susu UHT plain. Kompas.com. https://money.kompas.com/read/2025/10/02/104000726/bgn-izinkan-produk-umkm-lokal-jadi-menu-mbg-contohnya-susu-uht-plain

Nugroho, F., Annisah, Nawangsari, A. S., Wibowo, A., & Irawati, S. T. (2026, 5 Maret). Kajian MBG: Dampak terhadap pendapatan dan pengeluaran keluarga [Paparan seminar riset]. Dies Natalis ke-58 FISIP Universitas Indonesia, Depok.

Ockenga, J., Fuhse, K., Chatterjee, S., Malykh, R., Rippin, H., Pirlich, M., Yedilbayev, A., Wickramasinghe, K., & Barazzoni, R. (2023). Tuberculosis and malnutrition: The European perspective. Clinical Nutrition, 42(4), 486–492. https://doi.org/10.1016/j.clnu.2023.01.016

OECD. (2023). PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/53f23881-en

Ozer, N. T., & Gündoğan, K. (2024). The vicious cycle of malnutrition and tuberculosis: A narrative review. Journal of Clinical Practice and Research, 46(5), 444–448. https://doi.org/10.14744/cpr.2024.60895

Prendergast, A. J., & Humphrey, J. H. (2014). The stunting syndrome in developing countries. Paediatrics and International Child Health, 34(4), 250–265. https://doi.org/10.1179/2046905514Y.0000000158

Prentice, A. M., Ward, K. A., Goldberg, G. R., Jarjou, L. M., Moore, S. E., Fulford, A. J., & Prentice, A. (2013). Critical windows for nutritional interventions against stunting. The American Journal of Clinical Nutrition, 97(5), 911–918. https://doi.org/10.3945/ajcn.112.052332

Ruel, M. T., & Alderman, H. (2013). Nutrition-sensitive interventions and programmes: How can they help to accelerate progress in improving maternal and child nutrition? The Lancet, 382(9891), 536–551. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60843-0

Salam, R. A., Das, J. K., & Bhutta, Z. A. (2019). Integrating nutrition into health systems: What the evidence advocates. Maternal & Child Nutrition, 15(S1), e12738. https://doi.org/10.1111/mcn.12738

Tobing, K. L., Lolong, D. B., Lasut, D., Widiyanti, M., Senewe, F. P., Soerachman, R., Suriani, O., Yusniar, Aryati, R., & Farid, M. N. (2026). Under-reporting of childhood tuberculosis cases in Indonesia and associated factors. Journal of Preventive Medicine and Public Health, 59(3), 289–297. https://doi.org/10.3961/jpmph.25.894

Universitas Gadjah Mada. (2026, 25 April). 33 ribu pelajar keracunan MBG, target 3000 porsi per SPPG dinilai melebihi kapasitas. https://ugm.ac.id/en/news/33000-students-affected-in-mbg-program-3000-meal-target-deemed-beyond-capacity/

Verguet, S., Limasalle, P., Chakrabarti, A., Husain, A., Burbano, C., Drake, L., & Bundy, D. A. P. (2020). The broader economic value of school feeding programs in low- and middle-income countries: Estimating the multi-sectoral returns to public health, human

capital, social protection, and the local economy. Frontiers in Public Health, 8, 587046. https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.587046

Victora, C. G., Adair, L., Fall, C., Hallal, P. C., Martorell, R., Richter, L., & Sachdev, H. S. (2008). Maternal and child undernutrition: Consequences for adult health and human capital. The Lancet, 371(9609), 340–357. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61692-4

Victora, C. G., Bahl, R., Barros, A. J. D., França, G. V. A., Horton, S., Krasevec, J., Murch, S., Sankar, M. J., Walker, N., & Rollins, N. C. (2016). Breastfeeding in the 21st century: Epidemiology, mechanisms, and lifelong effect. The Lancet, 387(10017), 475–490. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)01024-7

Victora, C. G., Christian, P., Vidaletti, L. P., Gatica-Domínguez, G., Menon, P., & Black, R. E. (2021). Revisiting maternal and child undernutrition in low-income and middle-income countries: Variable progress towards an unfinished agenda. The Lancet, 397(10282), 1388–1399. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00394-9

Victora, C. G., de Onis, M., Hallal, P. C., Blössner, M., & Shrimpton, R. (2010). Worldwide timing of growth faltering: Revisiting implications for interventions. Pediatrics, 125(3), e473–e480. https://doi.org/10.1542/peds.2009-1519

Wang, D., Shinde, S., Young, T., & Fawzi, W. W. (2021). Impacts of school feeding on educational and health outcomes of school-age children and adolescents in low- and middle-income countries: A systematic review and meta-analysis. Journal of Global Health, 11, 04051. https://doi.org/10.7189/jogh.11.04051

World Health Organization. (2013). Essential nutrition actions: Improving maternal, newborn, infant and young child health and nutrition. https://apps.who.int/iris/handle/10665/84409

World Health Organization. (2015). WHO estimates of the global burden of foodborne diseases: Foodborne disease burden epidemiology reference group 2007–2015. https://www.who.int/publications/i/item/9789241565165

World Health Organization. (2021). Nutrition action in schools: A review of evidence related to the nutrition-friendly schools initiative. https://www.who.int/publications/i/item/9789240025646

World Health Organization. (2025, 16 Januari). Tahun baru, kesempatan baru: Upaya Indonesia segera meningkatkan kesehatan reproduksi, ibu, bayi baru lahir, anak, dan remaja. https://www.who.int/indonesia/id/news/detail/16-01-2025-new-year--new-opportunities--how-indonesia-aims-to-rapidly-improve-reproductive--maternal--newborn--child-and-adolescent-health

World Health Organization. (2026, 8 April). Strengthening immunization evidence and strategy in Indonesia. https://www.who.int/indonesia/news/detail/08-04-2026-strengthening-immunization-evidence-and-strategy-in-indonesia

09. Pendidikan Kesehatan | Sinkronisasi Kebijakan Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) Berbasis Perguruan Tinggi dan Rumah Sakit

Penulis : Yoyo Suhoyo

RINGKASAN EKSEKUTIF

Indonesia menghadapi defisit 70.000 dokter spesialis, sebagaimana ditegaskan Presiden Prabowo Subianto pada Agustus 2025, yang mendasari Akselerasi Pemenuhan Dokter Spesialis Nasional sebagai Program Prioritas Nasional dalam RPJMN 2025-2029 dengan target aktivasi 66 RSUD Tipe C melalui *Program Hospital Training Centere* (PHTC). Rapat Koordinasi Kantor Staf Presiden pada 8 Juli 2026 memetakan 8 klaster masalah fundamental yang menghambat percepatan ini, mulai dari krisis sumber daya pengajar hingga stagnasi distribusi residen ke daerah sasaran.

Studi ini menemukan bahwa sepanjang semester pertama 2026, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pendidikan Tinggi Sains dan Teknologi masing-masing menerbitkan regulasi yang berdampak langsung terhadap penyelenggaraan Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS). Namun tanpa koordinasi lintas kementerian yang memadai, sehingga menimbulkan disharmoni norma, khususnya terkait status hukum dokter pendidik klinis yang menciptakan kebuntuan jenjang karier akademik. Kajian atas praktik baik model kolaborasi rumah sakit dan perguruan tinggi pada program bedah saraf FK-KMK Universitas Gadjah Mada menunjukkan bahwa inovasi tingkat institusi dapat efektif secara lokal, namun tidak dapat direplikasi langsung sebagai solusi tunggal berskala nasional tanpa dukungan kerangka regulasi yang koheren.

Studi ini merumuskan delapan pilar kebijakan terpadu, mencakup kelembagaan status dokter pendidik klinis, otoritas penjaminan mutu berjenjang (Kolegium, LAM-PTKes, dan kerja sama internasional ACGME), pembiayaan, distribusi terikat, transisi kelembagaan rumah sakit pendidikan, prasyarat infrastruktur, integrasi data, dan koordinasi struktural. Agenda prioritas ini perlu diselaraskan melalui peran aktif Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) serta Kantor Staf Presiden. Visi yang diusung adalah transformasi dari kebijakan sektoral yang berjalan sendiri-sendiri agar bisa dibuat selaras menuju satu arsitektur kebijakan PPDS yang koheren, sehingga percepatan pemenuhan 70.000 dokter spesialis dapat dicapai tanpa mengorbankan mutu pendidikan maupun keberlanjutan layanan kesehatan di rumah sakit pendidikan.

PENDAHULUAN

Indonesia menghadapi defisit dokter spesialis yang signifikan. Pidato Presiden Prabowo Subianto pada 26 Agustus 2025, secara eksplisit menyampaikan bahwa kekurangan dokter spesialis nasional mencapai angka 70.000 dan meminta agar pemenuhannya segera dikejar. Pernyataan ini menjadi rujukan politik utama yang mendasari penetapan Akselerasi Pemenuhan Dokter Spesialis Nasional sebagai salah satu Program Prioritas Nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025-2029, dengan target operasional aktivasi 66 Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Tipe C melalui Program Hospital Training Center (PHTC).

Guna menindaklanjuti arahan tersebut, Kantor Staf Presiden (KSP) melalui Kedeputian III menyelenggarakan Rapat Koordinasi Penyelarasan dan Sinkronisasi Kebijakan Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) Berbasis Perguruan Tinggi dan Rumah Sakit pada 8 Juli 2026. Rapat tersebut mengidentifikasi 8 (delapan) klaster masalah fundamental yang menghambat akselerasi produksi dokter spesialis, mulai dari krisis sumber daya manusia pengajar hingga stagnasi distribusi residen ke RSUD sasaran PHTC.

Sepanjang semester pertama 2026, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi (Kemendiktisaintek) masing-masing menerbitkan sejumlah regulasi yang berdampak langsung terhadap penyelenggaraan Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS), antara lain Surat Edaran Kemenkes tentang Penataan Status Jabatan Fungsional Tenaga Medis, Keputusan Menteri Pendidikan Tinggi tentang Petunjuk Teknis Layanan Pengembangan Profesi dan Karier Dosen, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 6 Tahun 2026 tentang Rumah Sakit, Surat Edaran Tindak Lanjut Kerja Sama Rumah Sakit Pendidikan Utama dengan Fakultas Kedokteran, serta Keputusan Menteri Kesehatan tentang Pedoman Teknis Pemberian Rekomendasi Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan. Kajian dalam Tulisan ini menemukan bahwa regulasi-regulasi tersebut, meskipun masing-masing memiliki dasar hukum dan tujuan administratif yang sah, diterbitkan tanpa mekanisme koordinasi lintas-kementerian yang memadai, sehingga menimbulkan disonansi kebijakan yang justru berpotensi memperlambat, bukan mempercepat, pemenuhan target nasional.

Tulisan ini disusun sebagai bahan pendukung akademik yang memuat pemetaan masalah, evaluasi regulasi, kajian praktik baik penyelenggaraan pendidikan spesialis berbasis kemitraan rumah sakit-perguruan tinggi, serta rumusan rekomendasi kebijakan yang dapat menjadi rujukan bagi penyusunan produk hukum bersama di antara Kementerian Kesehatan dan Kemendiktisaintek.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dikaji dalam Tulisan ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa akar masalah struktural yang menghambat percepatan produksi dokter spesialis di Indonesia, dan bagaimana keterkaitan antar-masalah tersebut dapat dipetakan secara sistematis?
2. Sejauh mana praktik baik yang telah dikembangkan di tingkat institusi pendidikan kedokteran dapat direplikasi secara nasional, dan apa keterbatasan strukturalnya?
3. Di titik mana terjadi disharmoni regulasi antara Kementerian Kesehatan dan Kemendiktisaintek yang menghambat penyelenggaraan PPDS, khususnya terkait status kepegawaian dokter pendidik klinis?
4. Bagaimana dampak kumulatif regulasi yang diterbitkan sepanjang tahun 2026 terhadap upaya percepatan pemenuhan dokter spesialis, dan apakah dampak tersebut selaras dengan arah kebijakan nasional?
5. Kebijakan apa yang perlu dirumuskan pemerintah – termasuk peran koordinatif Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) serta Kantor Staf Presiden – untuk menyelaraskan seluruh regulasi tersebut dalam satu arsitektur kebijakan yang koheren?

Tulisan ini disusun dengan tujuan memberikan basis argumentasi akademik, yuridis, dan empiris bagi perumusan Keputusan Bersama Kementerian Kesehatan dan Kemendiktisaintek mengenai penyelenggaraan PPDS; memetakan akar masalah struktural secara sistematis; mendokumentasikan praktik baik penyelenggaraan pendidikan spesialis berbasis kemitraan

institusi sekaligus keterbatasannya; serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang *applicable* dan terukur.

Kajian disusun melalui: (1) telaah dokumen peraturan perundang-undangan yang relevan sepanjang 2025-2026; (2) studi kasus praktik baik penyelenggaraan pendidikan dokter spesialis, menggunakan model *Academic Health System* (AHS) Bedah Saraf FK-KMK UGM sebagai rujukan empiris, sebagaimana dipublikasikan dalam jurnal *Neurosurgical Focus*; (3) analisis komparatif lintas-regulasi untuk mengidentifikasi titik disharmoni norma antar-kementerian; dan (4) penilaian pakar *(expert judgment)* dari perspektif keilmuan pendidikan kedokteran dan kesehatan profesi.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Kerangka Teoritis Pendidikan Dokter Spesialis Berbasis Kompetensi

Penyelenggaraan pendidikan dokter spesialis modern secara internasional bertumpu pada paradigma *Competency-Based Medical Education* (CBME), yang menekankan pencapaian kompetensi klinis terukur melalui pembelajaran berbasis tempat kerja *(workplace-based learning)* dan asesmen berbasis tempat kerja *(workplace-based assessment),* bukan semata durasi masa pendidikan. Pendekatan *Entrustable Professional Activities* (EPA) semakin banyak diadopsi sebagai instrumen operasional CBME, karena memungkinkan penilaian kesiapan seorang peserta didik untuk dipercaya menjalankan aktivitas profesional tertentu secara mandiri.

Dalam konteks negara berpenghasilan menengah ke bawah *(lower middle-income country/LMIC)* seperti Indonesia, tantangan pemerataan layanan bedah dan spesialistik telah menjadi perhatian global sejak diterbitkannya laporan Komisi Lancet untuk Bedah Global *(The Lancet Commission on Global Surgery)* tahun 2015, *"Global Surgery 2030",* yang menegaskan bahwa ketersediaan layanan bedah tidak sebanding dengan beban penyakit yang memerlukan tindakan bedah, dan bahwa kemitraan lintas-institusi merupakan instrumen penting untuk menutup kesenjangan tersebut. Kerangka teoretis inilah yang mendasari evaluasi terhadap model kemitraan rumah sakit-perguruan tinggi *(sister hospital)* sebagai instrumen kebijakan yang relevan diterapkan lebih luas di Indonesia.

Temuan 2. Praktik Baik: Model Academic Health System (AHS) Bedah Saraf FK-KMK UGM

PPDS Bedah Saraf FK-KMK UGM, yang didirikan pada 2011 sebagai pusat pendidikan bedah saraf kelima di Indonesia, mengembangkan model kolaborasi sister hospital untuk mengurangi ketimpangan distribusi dokter bedah saraf antarwilayah. Berdasarkan publikasi ilmiah pada jurnal Neurosurgical Focus (2020), model ini memiliki empat elemen inti:

1. Supervisi berjenjang jarak jauh — kombinasi kunjungan langsung bulanan untuk kasus elektif dan supervisi *telemedicine* (panggilan telepon/video) untuk kasus harian, sehingga tidak menuntut ketersediaan dosen tetap penuh waktu di setiap rumah sakit wahana;
2. Sistem admisi berbasis poin afirmatif — pemberian nilai tambah bagi pelamar dari wilayah tanpa dokter spesialis bedah saraf, disertai bukti komitmen tertulis untuk kembali bertugas di wilayah asal;
3. Kurikulum berjenjang nasional — mengacu tunggal pada Kurikulum Nasional Pendidikan Bedah Saraf yang diterbitkan Kolegium Bedah Saraf Indonesia, dengan tiga jenjang kompetensi (Enrichment, Assistance, dan Self Level);

4. Strategi keluar *(exit strategy)* yang terukur — penghentian pengiriman residen ke rumah sakit mitra begitu unit pelayanan bedah saraf lokal dinyatakan mandiri, sebagaimana dibuktikan pada kasus Papua sejak 2017.

Sepanjang periode observasi (2017-2019), model ini telah menghasilkan lebih dari 400 prosedur bedah saraf yang ditangani oleh residen dan konsultan yang ditugaskan di luar Yogyakarta, dengan kemitraan resmi (nota kesepahaman) bersama empat rumah sakit mitra di Sulawesi Tengah, Aceh, dan wilayah lain. Data distribusi anggota Ikatan Ahli Bedah Saraf Indonesia per Juli 2019 yang dikutip dalam publikasi tersebut menunjukkan disparitas tajam: rasio dokter bedah saraf terhadap populasi nasional sebesar 1:725.000 – jauh di bawah standar rekomendasi 1:100.000 – dengan lima provinsi (Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Maluku, Maluku Utara, dan Papua Barat) sama sekali tidak memiliki dokter bedah saraf.

Temuan 3. Keterbatasan Model sebagai Rujukan Kebijakan Nasional

Sebagai bagian dari kejujuran akademik, kajian ini juga mengidentifikasi keterbatasan struktural model tersebut apabila hendak dijadikan rujukan kebijakan berskala nasional:

1. Ketergantungan pada infrastruktur yang rapuh – gempa bumi di Palu (September 2018) dan kerusakan alat pemindai tomografi komputer (CT-scan) di Aceh (Mei 2019) masing-masing menyebabkan penurunan tajam jumlah prosedur bahkan penghentian total layanan bedah saraf di rumah sakit mitra terkait;
2. Skala keberhasilan yang sangat kecil dibandingkan skala krisis nasional – 27 residen dan 6 lulusan yang kembali ke wilayah asal dalam kurun 7,5 tahun, dibandingkan defisit nasional 70.000 dokter spesialis di seluruh cabang ilmu;
3. Daya ikat hukum yang lemah – komitmen kepulangan peserta didik hanya berbasis surat rekomendasi atau perjanjian tanpa mekanisme sanksi administratif formal;
4. Kekosongan skema pembiayaan yang eksplisit – model tidak menyentuh isu proporsi Uang Kuliah Tunggal (UKT) terhadap unit cost rumah sakit maupun kesetaraan akses beasiswa Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP);
5. Ketergantungan pada relasi personal – keberlanjutan kemitraan internasional (dengan University of Saskatchewan, Kanada) banyak bertumpu pada relasi individual antar-akademisi, bukan mekanisme kelembagaan formal antarnegara;
6. *Trade-off* keragaman kasus – spektrum penyakit yang ditangani di rumah sakit satelit secara signifikan lebih sempit dibandingkan rumah sakit pusat pendidikan.

Simpulan dari kajian empiris ini adalah bahwa praktik baik di tingkat institusi terbukti efektif secara lokal, namun keberlanjutan dan skalabilitasnya sepenuhnya bergantung pada dukungan kerangka regulasi nasional yang koheren – bukan sebaliknya.

Temuan 4. Peta Masalah Nasional: 8 Klaster Fundamental

Rapat Koordinasi KSP tanggal 8 Juli 2026 merumuskan 8 (delapan) klaster masalah fundamental. Kedelapan klaster tersebut dipetakan pada tabel 9.1, disertai analisis tambahan mengenai hubungan sebab-akibat antar-klaster.

Tabel 9.1. *Delapan klaster masalah fundamental pendidikan kedokteran*

No.	Klaster Masalah	Inti Persoalan
1	Krisis SDM Pengajar	Keterbatasan jumlah dokter spesialis/subspesialis pendidik; polemik larangan rangkap jabatan dosen vs fungsional rumah sakit.

2	Integrasi Perencanaan	Kecenderungan duplikasi program studi dan data kuota kebutuhan daerah yang belum sinkron antar-lembaga.
3	Standar Anggaran	Ketiadaan regulasi proporsi Uang Kuliah Tunggal (UKT) terhadap beban unit cost rumah sakit.
4	Sumber Pembiayaan	Ketimpangan skema beasiswa LPDP antara peserta jalur University-Based dan Hospital-Based.
5	Dualisme Akreditasi Mutu	Benturan pengakuan antara standar global ACGME-I (ranah Kemenkes) dengan LAM-PTKes (ranah Kemendiktisaintek).
6	Keabsahan Output	Polemik legitimasi hukum antara ijazah magister (S2 profesi) dan sertifikat kompetensi murni.
7	Kriteria Kelayakan	Tidak adanya standardisasi baku mengenai kriteria penerimaan residen dan infrastruktur RSPPU.
8	Stagnasi Distribusi PHTC	Tersumbatnya aliran distribusi residen senior ke 66 RSUD Tipe C akibat akumulasi hambatan sistemik di atas.

Sumber: *Rapat Koordinasi KSP (2026, 8 Juli), diolah penulis.*

Klaster 8 bersifat sebagai akibat kumulatif *(downstream effect),* bukan sebab yang berdiri sendiri, sehingga intervensi kebijakan yang efektif perlu diarahkan pada penyelesaian Klaster 1 hingga 7 sebagai akar masalah, bukan semata mengatasi gejala stagnasi distribusi di permukaan.

Temuan 5. Inventarisasi Regulasi yang Dievaluasi

Tulisan ini mengevaluasi lima produk regulasi yang diterbitkan Kementerian Kesehatan dan Kemendiktisaintek sepanjang triwulan I-II 2026, sebagaimana tercantum dalam tabel 9.2.

Tabel 9.2. *Rincian lima produk regulasi yang diterbitkan oleh Kemenkes dan Kemendiktisaintek*

Regulasi	Instansi	Tanggal	Pokok Pengaturan
Kepmendiktisaintek No. 39/M/KEP/2026	Kemendiktisaintek	26 Jan 2026	Petunjuk Teknis Layanan Pengembangan Profesi dan Karier Dosen, termasuk definisi Dosen Tetap dan jalur karier Dokter Pendidik Klinis (Dokdiknis).

KMK No. HK.01.07/MENKES/294/2026	Kemenkes	6 Apr 2026	Pedoman Teknis Pemberian Rekomendasi Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan.
Permenkes No. 6 Tahun 2026	Kemenkes	4 Jun 2026	Penyelenggaraan Rumah Sakit, termasuk pengaturan Rumah Sakit Pendidikan Utama dan Satelit (Pasal 19-29).
SE Kemenkes No. HK.02.02/D/2164/2026	Kemenkes	5 Jun 2026	Penataan Status Jabatan Fungsional Tenaga Medis di Rumah Sakit Milik Kemenkes, termasuk larangan rangkap jabatan tetap.
SE Kemenkes No. TK.02.01/D/2311/2026	Kemenkes	19 Jun 2026	Tindak Lanjut Kerja Sama RS Pendidikan Utama dengan Fakultas Kedokteran pasca-terbitnya Permenkes 6/2026.

Sumber: *Olahan penulis.*

Analisis

a. Analisis tentang Disharmoni terkait Status Hukum Dokter Pendidik Klinis

Kajian komparatif terhadap SE Kemenkes No. HK.02.02/D/2164/2026 dan Kepmendiktisaintek No. 39/M/KEP/2026 menemukan kontradiksi norma yang bersifat langsung dan aktif berlaku, sebagaimana diuraikan pada tabel 9.3.

Tabel 9.3. *Perbandingan SE Kemenkes No. HK.02.02/D/2164/2026 dan Kepmendiktisaintek No. 39/M/KEP/2026.*

Aspek	Ketentuan Kemenkes (SE 2164/2026)	Ketentuan Kemendiktisaintek (Kepmen 39/2026)
Status kepegawaian ganda	Tenaga medis ASN Kemenkes hanya boleh diangkat sebagai tenaga tidak tetap oleh institusi lain.	Dosen Tetap dari profesi lain/instansi lain diangkat dengan perjanjian penuh waktu dan persetujuan instansi asal.

Beban kerja	Tugas utama adalah pelayanan pasien sesuai jadwal rumah sakit; pendidikan hanya tambahan yang tidak boleh mengganggu pelayanan.	Dosen Tetap wajib memenuhi beban kerja minimal setara 12 SKS per semester.
Rangkap jabatan	Wajib memilih satu jabatan fungsional; jika tidak, tunjangan jabatan fungsional dievaluasi dan dapat dihentikan.	Kategori Dokdiknis diakui secara eksplisit dengan jalur perhitungan masa kerja tersendiri menuju jenjang Profesor.
Masa kerja di instansi lain	Tidak diatur secara eksplisit sebagai bagian dari kontinuitas karier di rumah sakit.	Masa tugas di instansi lain (kementerian) tetap diperhitungkan sebagai kontinuitas masa kerja Dosen Tetap.

***Sumber**: olahan penulis.*

Implikasi situasi disharmoni ini bersifat struktural: seorang dokter spesialis yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) Kemenkes dan sekaligus berperan sebagai dokter pendidik klinis PPDS secara hukum tidak pernah dapat memenuhi syarat status Dosen Tetap yang disyaratkan Kemendiktisaintek untuk kenaikan jenjang jabatan akademik ke Lektor Kepala maupun Profesor, karena regulasi Kemenkes justru melarangnya menyandang status tetap di institusi manapun selain rumah sakit tempatnya bertugas. Kondisi ini secara langsung berkorelasi dengan Klaster 1 (Krisis SDM Pengajar), dan berpotensi memengaruhi keberlangsungan pendidikan klinis di rumah sakit vertikal yang berfungsi ganda sebagai Rumah Sakit Pendidikan Utama, termasuk RSUP Dr. Sardjito yang menjadi mitra utama FK-KMK UGM.

Perlu dicatat bahwa SE Kemenkes No. HK.02.02/D/2164/2026 sendiri secara eksplisit menyatakan bersifat sementara, berlaku sebagai acuan tertib administrasi sampai ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur pendidik klinis. Ketentuan ini membuka ruang kebijakan *(policy window)* bagi penyusunan Peraturan Bersama Menteri yang lebih definitif, sebagaimana direkomendasikan pada Bagian 5.

b. Analisis Dampak: Permenkes No. 6 Tahun 2026 dan Restrukturisasi Rumah Sakit Pendidikan

Pasal 27 Permenkes No. 6 Tahun 2026 mewajibkan setiap perguruan tinggi penyelenggara program pendidikan dokter, dokter gigi, dokter spesialis, dokter subspesialis, dan program fellowship untuk hanya bekerja sama dengan 1 (satu) Rumah Sakit Pendidikan Utama per program studi yang sama. Ketentuan ini ditindaklanjuti melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Kesehatan Lanjutan No. TK.02.01/D/2311/2026 tertanggal 19 Juni 2026, yang memberikan tenggat waktu 2 (dua) minggu kepada 9 (sembilan) pasangan Fakultas Kedokteran dan Rumah Sakit Pendidikan untuk menyesuaikan status kelembagaan kerja sama mereka, termasuk FK-KMK UGM yang selama ini bermitra dengan RSUP Dr. Sardjito.

Kajian dampak *(impact assessment)* yang dilakukan dalam Tulisan ini terhadap kedelapan klaster masalah menunjukkan hasil yang bersifat campuran, sebagaimana dirangkum pada tabel 9.4.

Tabel 9.4. *Rangkuman kajian dampak atas delapan klaster masalah*

Klaster Terdampak	Uraian Dampak	Arah Dampak
7. Kriteria Kelayakan	KMK 294/2026 mewajibkan komitmen kuota afirmasi 25-50% pada daerah sasaran serta standar akreditasi wahana pendidikan berjenjang.	Diperbaiki
2. Integrasi Perencanaan	Mekanisme rekomendasi wajib dari Kemenkes mengisi celah sinkronisasi data kuota, namun menambah satu lapis birokrasi baru.	Campuran
5. Dualisme Akreditasi	KMK 294/2026 mewajibkan unit penjaminan mutu RSPPU merujuk tunggal pada ACGME, tanpa menyebut LAM-PTKes sebagai rujukan paralel.	Berpotensi diperburuk
08. Stagnasi/Guncangan Kalender	Kewajiban restrukturisasi status RSP Utama-Satelit dalam tenggat 2 minggu berisiko mengguncang penempatan residen aktif di 9 institusi.	Berpotensi diperburuk
3-4. Anggaran/Pembiayaan	Ketiga regulasi tidak menyentuh sama sekali isu proporsi UKT-unit cost maupun kesetaraan skema LPDP.	Tidak terjawab

Sumber: *olahan penulis.*

Kajian kronologis terhadap tanggal penerbitan ketiga regulasi tersebut – Permenkes 6/2026 diundangkan 12 Juni 2026, Surat Edaran Tindak Lanjut terbit 19 Juni 2026 dengan tenggat 2 minggu, dan Rapat Koordinasi KSP diselenggarakan 8 Juli 2026, tepat setelah tenggat penyesuaian berakhir – mengindikasikan bahwa Rapat Koordinasi ini kemungkinan besar merupakan respons pemerintah terhadap dampak akut yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut sendiri, bukan semata pembahasan atas masalah struktural yang telah berlangsung lama.

c. Kesenjangan Regulasi *(Regulatory Gap)*

Berdasarkan evaluasi terhadap kelima regulasi di atas, teridentifikasi kesenjangan regulasi yang signifikan pada aspek pembiayaan pendidikan spesialis. Tidak satu pun dari kelima regulasi yang dianalisis mengatur secara eksplisit proporsi Uang Kuliah Tunggal terhadap unit cost riil rumah sakit pendidikan, maupun kesetaraan akses skema beasiswa LPDP antara peserta didik jalur *university-based* dan *hospital-based*. Kesenjangan ini secara langsung berkorelasi dengan Klaster 3 dan Klaster 4, dan memerlukan produk regulasi tersendiri yang melibatkan Kementerian Keuangan sebagai pemangku kepentingan tambahan.

d. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Landasan Filosofis

Pengaturan penyelarasan kebijakan PPDS berpijak pada nilai keadilan sosial sebagaimana termaktub dalam sila kelima Pancasila, yang menghendaki pemerataan akses layanan kesehatan bermutu bagi seluruh warga negara tanpa memandang wilayah domisili. Hak atas layanan kesehatan juga secara tegas dijamin dalam Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketimpangan distribusi dokter spesialis antarwilayah merupakan bentuk ketidakadilan struktural yang secara filosofis wajib diatasi melalui intervensi kebijakan negara, bukan diserahkan semata pada mekanisme pasar tenaga kerja kesehatan.

Landasan Sosiologis

Secara sosiologis, disparitas distribusi dokter spesialis di Indonesia bersifat nyata dan terdokumentasi. Data yang dikutip dalam studi kasus FK-KMK UGM menunjukkan bahwa Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta memiliki jumlah dokter bedah saraf yang jauh lebih tinggi pada area geografis yang relatif kecil, sementara Papua – dengan luas wilayah jauh lebih besar – memiliki disproporsi ekstrem antara jumlah dokter dan luas wilayah yang harus dilayani. Kondisi serupa berlaku pada spesialisasi lain secara nasional, sebagaimana tercermin dalam angka defisit 70.000 dokter spesialis yang disampaikan Presiden. Fenomena ini diperburuk oleh faktor non-finansial seperti infrastruktur wilayah yang belum memadai, insentif privat yang tidak diatur secara afirmatif, dan preferensi penempatan praktik di wilayah perkotaan yang telah berkembang.

Landasan Yuridis

Kerangka yuridis yang relevan bagi penyelarasan kebijakan PPDS mencakup hierarki peraturan perundang-undangan berikut:

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, yang menjadi dasar hukum utama pengaturan penyelenggaraan rumah sakit dan tenaga medis, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 sebagai peraturan pelaksanaannya;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, yang menjadi dasar hukum pengaturan jenjang jabatan akademik dosen, termasuk ketentuan masa kerja 10 tahun sebagai Dosen Tetap sebagai syarat promosi ke jenjang Profesor;
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang mengatur fungsi dan kedudukan Dosen sebagai pendidik profesional dan ilmuwan;
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 31 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 93 Tahun 2015 tentang Rumah Sakit Pendidikan, sebagai regulasi yang kini sebagian dicabut dan digantikan oleh Permenkes Nomor 6 Tahun 2026;
- Kelima regulasi yang dievaluasi pada Bagian 3, yang meskipun sah secara formil, menimbulkan tumpang tindih norma *(norm conflict)* yang memerlukan harmonisasi melalui produk hukum setingkat Peraturan Bersama Menteri (PBM) atau Keputusan Bersama.

Ketiadaan produk hukum yang secara khusus menjembatani kewenangan Kemenkes atas tenaga medis dan kewenangan Kemendiktisaintek atas jabatan akademik dosen merupakan

celah yuridis (legal vacuum) yang menjadi salah satu akar masalah utama, dan menjadi dasar bagi rumusan rekomendasi kebijakan pada Bagian 5.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang sistem kesehatannya berkeadilan yang berbasis promosi pencegahan, yang memanfaatkan ilmu pengetahuan dan data terkini dengan menjadikan pembangunan sumber daya manusia sebagai prioritas utama.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan hasil kajian pada Bagian 3 dan 4, Tulisan ini merumuskan 8 (delapan) pilar rekomendasi kebijakan yang disusun sebagai satu arsitektur kebijakan terpadu – bukan solusi tambal-sulam per klaster masalah secara terpisah.

Rekomendasi 1. Delapan Pilar Kebijakan Terpadu

Pilar 1 – Kelembagaan: Status Hukum Dokter Pendidik Klinis

Percepatan penyusunan Peraturan Bersama Menteri (PBM) Kesehatan dan Pendidikan Tinggi tentang status kepegawaian Dokter Pendidik Klinis (Dokdiknis), menggantikan SE Kemenkes yang bersifat sementara. Materi muatan minimum mencakup: kategori kepegawaian penugasan ganda terstruktur (bukan pilih salah satu status), skema pembagian biaya tunjangan *(cost-sharing)* antara rumah sakit dan perguruan tinggi, beban kerja proporsional yang mengakui kontribusi Tridharma riil seorang klinisi-pendidik, serta klausul transisi minimal 1-2 tahun akademik bagi Dokdiknis yang telah aktif bertugas.

Pilar 2 – Tata Kelola Mutu: Otoritas Penjaminan Mutu

Penetapan Kolegium sebagai penjamin mutu internal di lingkup kolegium, dan LAM-PTKes sebagai badan penjamin mutu tunggal akademik-klinis di tingkat nasional yang diakui kedua kementerian, dengan standar ACGME diposisikan sebagai kerangka rujukan teknis dan kerja sama internasional dalam pengembangan sistem penjaminan mutu PPDS di Indonesia.

Pilar 3 – Pembiayaan: Regulasi Proporsi UKT dan Kesetaraan LPDP

Penerbitan regulasi tersendiri, dengan melibatkan Kementerian Keuangan, yang mengatur formula standar proporsi Uang Kuliah Tunggal terhadap unit cost riil rumah sakit pendidikan, serta penyetaraan akses skema beasiswa LPDP bagi peserta didik jalur university-based dan hospital-based.

Pilar 4 – Distribusi Terikat: Ikatan Dinas Berbasis Hukum

Penyusunan regulasi ikatan dinas berbasis Keputusan Bersama yang mengatur kewajiban penempatan minimum di wilayah 3T pascakelulusan beserta sanksi administratif/finansial yang jelas bagi yang mangkir, terintegrasi dengan kuota afirmasi 25-50% yang telah diwajibkan KMK 294/2026 sehingga afirmasi tidak berhenti pada tahap penerimaan, melainkan mengikat hingga tahap penempatan.

Pilar 5 – Transisi Kelembagaan: Playbook Nasional RSP Utama-Satelit

Penyusunan kriteria objektif dan seragam (jumlah kasus, kapasitas residen aktif, status akreditasi eksisting) bagi penentuan status Rumah Sakit Pendidikan Utama dan Satelit di

seluruh institusi terdampak Pasal 27 Permenkes 6/2026, disertai perpanjangan tenggat waktu yang realistis serta moratorium sanksi administratif selama masa transisi berlangsung.

Pilar 6 – Infrastruktur: Prasyarat Mengikat Sebelum Aktivasi Wahana

Penetapan verifikasi infrastruktur minimum (ketersediaan alat pencitraan diagnostik, kestabilan pasokan listrik, konektivitas telemedicine) sebagai syarat mutlak aktivasi 66 RSUD sasaran PHTC, dengan pendanaan melalui Dana Alokasi Khusus atau APBN yang mendahului, bukan berjalan paralel dengan, penempatan residen. Rumah Sakit Pendidikan yang digunakan untuk PPDS berbasis Universitas tidak digunakan untuk PPDS berbasis Rumah Sakit, untuk menghindari bentrokan dan kerancuan kebijakan.

Pilar 7 – Data Terpadu: Sistem Monitoring Lintas-Kementerian

Perluasan integrasi sistem SIAGA (Kemendiktisaintek), SISTER, dan Sistem Informasi Kesehatan Nasional (Kemenkes) agar status kepegawaian Dokdiknis, capaian kuota afirmasi, capaian kompetensi residen, dan kondisi infrastruktur wahana pendidikan dapat dipantau secara real-time sebagai bagian dari mandat monitoring produk regulasi Kantor Staf Presiden.

Pilar 8 – Koordinasi Struktural: Peran Pemutus Kebuntuan

Penetapan protokol pra-notifikasi wajib minimal 30 hari bagi setiap rancangan regulasi lintas-dampak Kemenkes-Kemendiktisaintek sebelum diundangkan, dengan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) berperan sebagai Ketua Pengarah Komite Bersama yang berwenang memutus kebuntuan apabila konsensus antar-kementerian tidak tercapai dalam tenggat waktu yang wajar.

Rekomendasi 2. Peran Koordinatif Menko PMK dan Kantor Staf Presiden

Mengingat sumber sebagian masalah yang dikaji dalam Tulisan ini berasal dari kebijakan sepihak yang berdampak lintas-kementerian, penyelesaiannya memerlukan intervensi pada level di atas kementerian teknis. Secara spesifik, direkomendasikan agar:

- Menko PMK/Presiden mengeluarkan arahan resmi kepada Kemenkes untuk menunda pemberlakuan sanksi atas ketentuan Pasal 27 Permenkes 6/2026 bagi institusi yang masih dalam proses transisi;
- Menko PMK mengambil peran sebagai Ketua Pengarah Komite Bersama Kemendiktisaintek-Kemenkes, bukan sekadar fasilitator yang setara dengan kedua kementerian teknis;
- Bappenas atau Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melakukan evaluasi dampak regulasi (Regulatory Impact Assessment) secara cepat terhadap Pasal 27 Permenkes 6/2026 sebelum implementasi penuh diberlakukan secara nasional;
- Kantor Staf Presiden membuka kanal eskalasi independen bagi PPDS berbasis Universitas dan Rumah Sakit yang menghadapi kendala implementasi.

PENUTUP

1. Defisit 70.000 dokter spesialis nasional bersumber dari 8 klaster masalah struktural yang saling berkelindan, dengan Klaster 1 (Krisis SDM Pengajar) sebagai fondasi yang memengaruhi klaster-klaster lainnya, dan Klaster 8 (Stagnasi Distribusi) sebagai akibat kumulatif, bukan sebab yang berdiri sendiri.

2. Praktik baik penyelenggaraan pendidikan spesialis berbasis kemitraan sister hospital, sebagaimana dikembangkan FK-KMK UGM pada program bedah saraf, terbukti efektif pada skala institusi namun memiliki keterbatasan signifikan pada aspek infrastruktur, skala, daya ikat hukum, dan pembiayaan yang tidak memungkinkannya direplikasi langsung sebagai solusi tunggal berskala nasional.
3. Regulasi yang diterbitkan Kemenkes dan Kemendiktisaintek sepanjang 2026 menunjukkan pola disharmoni yang berulang, khususnya pada status hukum dokter pendidik klinis, yang menciptakan kebuntuan struktural *(deadlock)* bagi jenjang karier akademik tenaga medis yang menjalankan fungsi ganda sebagai klinisi dan pendidik.
4. Kebijakan restrukturisasi Rumah Sakit Pendidikan Utama-Satelit melalui Permenkes 6/2026, meskipun bertujuan menertibkan tata kelola, berpotensi memperburuk stagnasi distribusi residen apabila diimplementasikan tanpa masa transisi yang memadai.
5. Penyelesaian menyeluruh memerlukan arsitektur kebijakan terpadu yang mencakup delapan pilar — kelembagaan, tata kelola mutu, pembiayaan, distribusi terikat, transisi kelembagaan, infrastruktur, data terpadu, dan koordinasi struktural — didukung peran aktif Menko PMK dan Kantor Staf Presiden sebagai pemutus kebuntuan lintas-kementerian.

Peta Prioritas Implementasi

Mengingat urgensi dan kompleksitas permasalahan, disarankan agar rekomendasi pada bagian sebelumnya diimplementasikan secara bertahap sesuai peta prioritas berikut.

Tabel 9.5. *Rangkuman peta prioritas implementasi.*

Jangka Waktu	Prioritas Utama	Penanggung Jawab
Segera (0-1 bulan)	Moratorium sanksi tenggat Pasal 27; pembukaan kanal eskalasi independen ke Menko PMK/KSP	Menko PMK, Kemenkes
Jangka pendek (1-6 bulan)	Penyusunan PBM status Dokdiknis; playbook transisi RSP Utama-Satelit; prasyarat infrastruktur 66 RSUD	Komite Bersama
Jangka menengah (6-18 bulan)	Regulasi pembiayaan UKT-unit cost dan LPDP; ikatan dinas berbasis hukum; mandat LAM-PTKes sebagai badan penjamin mutu tunggal	Kemenkes, Kemendiktisaintek, Kemenkeu
Jangka panjang (>18 bulan)	Integrasi penuh SIAGA-SISTER-SIKN; evaluasi dampak kuantitatif skema afirmasi	KSP, Kemenkes, Kemendiktisaintek

Sumber*: olahan penulis.*

Tulisan ini disusun sebagai bahan masukan akademik yang bersifat terbuka untuk didiskusikan lebih lanjut. Sinergi antara Kementerian Kesehatan, Kemendiktisaintek, Kantor Staf Presiden, dan institusi pendidikan kedokteran diharapkan dapat menghasilkan arsitektur kebijakan yang koheren, sehingga praktik baik yang telah terbukti di tingkat institusi dapat diskalakan secara nasional demi tercapainya target pemenuhan 70.000 dokter spesialis sebagaimana diamanatkan RPJMN 2025-2029.

DAFTAR RUJUKAN

Kantor Staf Presiden, Kedeputian III. (2026, July 8). *Bahan pengantar rapat koordinasi penyelarasan dan sinkronisasi kebijakan Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) berbasis perguruan tinggi dan rumah sakit*.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2026). *Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/294/2026 tentang Pedoman Teknis Pemberian Rekomendasi Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan*.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2026). *Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2026 tentang Rumah Sakit*.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2026). *Surat Edaran Direktur Jenderal Kesehatan Lanjutan Nomor HK.02.02/D/2164/2026 tentang Penataan Status Jabatan Fungsional Tenaga Medis di Rumah Sakit Milik Kementerian Kesehatan*.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2026). *Surat Edaran Direktur Jenderal Kesehatan Lanjutan Nomor TK.02.01/D/2311/2026 tentang Tindak Lanjut Kerja Sama Rumah Sakit Pendidikan Utama dengan Fakultas Kedokteran*.

Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi Republik Indonesia. (2026). *Keputusan Menteri Nomor 39/M/KEP/2026 tentang Petunjuk Teknis Layanan Pengembangan Profesi dan Karier Dosen*.

Meara, J. G., Leather, A. J. M., Hagander, L., Alkire, B. C., Alonso, N., Ameh, E. A., Bickler, S. W., Conteh, L., Dare, A. J., Davies, J., Mérisier, E. D., El-Halabi, S., Farmer, P. E., Gawande, A., Gillies, R., Greenberg, S. L. M., Grimes, C. E., Gruen, R. L., Ismail, E. A., ... Yip, W. (2015). Global Surgery 2030: Evidence and solutions for achieving health, welfare, and economic development. *The Lancet*, *386*(9993), 569–624. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60160-X

Republik Indonesia. (2005). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*.

Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi*.

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan*.

Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan*.

Wicaksono, A. S., Tamba, D. A., Sudiharto, P., Basuki, E., Pramusinto, H., Hartanto, R. A., Ekong, C., & Manusubroto, W. (2020). Neurosurgery residency program in Yogyakarta, Indonesia: Improving neurosurgical care distribution to reduce inequality. *Neurosurgical Focus*, *48*(3), E5. https://doi.org/10.3171/2019.12.FOCUS19855

10. Pendidikan Tinggi | Pemulihan Keutuhan Otonomi Perguruan Tinggi untuk Merealisasi Amanahnya sebagai Roda Penggerak Pemajuan Peradaban Indonesia

Penulis : Premana W. Premadi, Susi Dwi Harijanti, Francisia Ery Seda, Satryo S. Brodjonegoro[11]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Perguruan Tinggi adalah institusi yang mengambil tanggung jawab untuk mencari kebenaran, sekaligus menegakkannya, dalam konteks pemajuan pengetahuan. Untuk menjalankannya, perguruan tinggi menciptakan sistem akademik menyiapkan sumber daya manusia yang kompeten dan termotivasi, sekaligus mengkonstruksi sistem dimana kebebasan akademik dengan etika luhur menjadi prinsip kerja. Di dalam sistem kenegaraan, peran perguruan tinggi juga mestinya berpihak pada kebenaran dengan memperhatikan dan mempertimbangkan kebutuhan bangsa dan negara. Kebaikan dan keutuhan negara dan bangsa menjadi aspek kebenaran yang juga harus diperjuangkan oleh perguruan tinggi. Perannya menjadi semakin krusial ketika negara dan bangsa menghadapi konflik dan tantangan yang pelik, dan berada pada persimpangan yang membutuhkan kebijaksanaan dalam memutuskan arah dan strategi. Perguruan tinggi perlu menjadi obor penerang pikiran, logika yang rasional, perspektif luas, sekaligus dapat melihat kondisi terkini, memaknai sejarah, sekaligus memberikan prediksi masa depan. Oleh karena itu, perguruan tinggi perlu menguatkan dirinya, mengingat amanahnya, sebagai pemanggul kebenaran dan kebebasan berpikir, namun juga sebagai anggota masyarakat yang sanggup mendengar aspirasi bangsa.

Tulisan ini berisi catatan analitik singkat tentang kondisi terkini kebanyakan perguruan tinggi di Indonesia dalam relasinya dengan negara dan masyarakat yang menghalangi perguruan tinggi memenuhi amanahnya seperti tersebut di atas, dan diakhiri dengan beberapa rekomendasi yang harus diupayakan untuk perbaikannya.

PENDAHULUAN

Indonesia, sebagaimana seluruh negara di dunia, menghadapi tantangan kontemporer lokal maupun global, yang mengharuskan perguruan tingginya berperan lebih aktif, bahkan menjadi ujung tombak dalam mengarungi tantangan tersebut secara intelektual. Kepekaan pada kondisi negara dan bangsa, berikut keterlibatannya dalam upaya perbaikan kondisi tersebut, telah lama diterima sebagai salah satu tanggung jawab moral universitas. Namun nyata bahwa perguruan-perguruan tinggi belum dapat berperan seperti yang diharapkan. Ini memerlukan penguatan relasi yang melibatkan semua elemen akademia: staf administrasi, dosen, peneliti, dan mahasiswa. Di luar kampus, para individu ini adalah juga anggota

[11] Draft awal tulisan ini disiapkan berdasarkan diskusi panel yang dilakukan pada tanggal 13 April di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang dihadiri oleh Saiful Mahdi, Em Yunir, Wisnu Barlian, dan Arif Zulkifli. Tulisan ini sudah melalui proses *peer review* oleh Damayanti Buchori, Yazid Bindar, dan Hilda Assiyatun.

masyarakat. Kita harus mengembalikan kepercayaan masyarakat bahwasanya kampus adalah rumah kebenaran yang relevan dengan perjuangan rakyat.

Agar dapat menjalankan amanah pendidikan tinggi secara optimal, Perguruan Tinggi perlu senantiasa mempertahankan spirit egaliter, menjamin kebebasan berpikir yang mendorong kreativitas, pemajuan ilmu pengetahuan, dan peningkatan kapasitas pikir manusia, bersifat otonom, serta independen, sebagaimana dinyatakan dalam Magna Charta Universitatum berikut (terjemahan Bahasa Indonesia): (Magna Charta Universitatum, 2020)

Merujuk pada prinsip-prinsip dasar MCU:

- Prinsip pertama adalah kemerdekaan: penelitian dan pengajaran harus independen secara intelektual dan moral dari semua pengaruh politik dan kepentingan ekonomi.
- Yang kedua adalah bahwa pengajaran dan penelitian harus tak-terpisahkan, di mana siswa terlibat dalam pencarian pengetahuan dan pemahaman yang lebih luas dan dalam.
- Prinsip ketiga mengakui universitas sebagai wadah untuk mencari, bertanya, dan berdebat secara bebas, yang dikenali dalam keterbukaannya terhadap dialog dan penolakan terhadap intoleransi.

Diperkuat oleh UUD 45 Bab XIII (Pendidikan dan Kebudayaan)

Pasal 31, Ayat (4) dan (5)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara, serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah, untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Pelemahan Kampus.

Birokratisasi. Perguruan-Perguruan Tinggi di Indonesia sedang amat kewalahan untuk mencapai luaran pendidikan tinggi dan riset berstandar internasional milenium ini, di samping tekanan finansial akibat berbagai jenis kompetisi. Para akademisi pun merasakan tambahan beban kerja yang melampaui Tri Dharma Perguruan Tinggi yang wajar, termasuk kewajiban birokratik yang menunjukkan ketidak-sehatan interelasi antar berbagai unit kerja dan instansi terkait. Semangat egaliter yang membuat universitas maju dan kuat mengusung kebenaran berangsur dilunturkan oleh kendali otoriter. Komunikasi dilaksanakan secara berjenjang dengan jalur perizinan formal yang birokratis sehingga mematikan kesempatan diskusi yang biasanya menjadi ladang subur kreatifitas dan ide kolaborasi. Berbagai program *top down* dipaksakan pelaksanaannya di berbagai perguruan tinggi dengan berbagai dalih, tanpa motivasi yang jernih maupun melalui studi kelayakan yang khas pekerjaan ilmiah, dan telah menyebabkan pengalihan sumber daya (terutama sumber daya manusia) yang tidak bijak. Kondisi ini bukan hanya kontra produktif, malahan justru melemahkan potensi perguruan tinggi dalam menjalankan amanahnya dan dalam upayanya membantu masyarakat dan pemerintah menghadapi masalah negara dan bangsa. Sebagai contoh adalah menjadikan posisi perguruan tinggi dalam sistem perankingan sebagai indikator utama performansi perguruan tinggi tersebut. Berbagai manuver untuk menaikkan posisinya, perguruan tinggi

tidak jarang melaksanakan strategi yang *top down* dan mengorbankan aspek pendidikan tinggi, termasuk kualitas riset, yang mestinya lebih diperhatikan.

Sentralisasi. Sentralisasi dapat dilakukan melalui penetapan norma, standar, pedoman, dan kriteria. Salah satu contoh adalah program Merdeka Belajar Kampus Merdeka (MBKM) melalui Permendikbud Nomor 3 Tahun 2020 yang ditetapkan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Melalui program ini mahasiswa dapat mengambil 20 SKS di luar program studinya selama tiga semester. Meski bertujuan meningkatkan kompetensi mahasiswa agar lebih siap menghadapi tantangan di dunia nyata, namun pelaksanaan program ini lebih menampakkan kendali di pusat ketimbang desentralisasi pendidikan tinggi yang memperhatikan konteks yang sesuai. Pelaksanaan MBKM secara otoriter dan tersentralisasi ini juga tidak mempedulikan konflik realisasi program ini di lapangan.

Sentralisasi juga terjadi di internal kampus, terutama berkaitan dengan pelaksanaan wewenang serta mekanisme pengambilan keputusan. Atas dasar pelaksanaan wewenang, pengisian jabatan-jabatan menunjukkan kurangnya keterlibatan secara bermakna dari civitas akademika, terutama dosen dan mahasiswa. Demikian pula dalam hal pengambilan keputusan, terutama yang berdampak penting bagi civitas akademika. Dipertanyakan apakah keputusan untuk ikut serta dalam program Makan Bergizi Gratis (MBG), misalnya, telah melibatkan dan melalui deliberasi organ-organ penting universitas, termasuk *stakeholder*-nya; apa sesungguhnya motivasi elit-elit universitas?

Pada umumnya program-program *top down* seperti ini tidak didahului oleh studi kelayakan yang cukup, dan pelaksanaanya tidak dievaluasi secara komprehensif. Selalu luput dari perhatian adalah pengelolaan sumber daya (manusia, dana, infrastruktur, dll) yang rentan terhadap mismanajemen.

Korporatisasi. Korporatisasi pendidikan ditandai dengan masuknya unsur bisnis, pengusaha, pejabat pemerintah sebagai pimpinan universitas, atau yang berwenang mengarahkan tujuan besar universitas. yang seringkali menghela dengan mental korporat atau birokrat yang jauh dari sifat egaliter, kolektif, inklusif, dan demokratis, yang bertentangan dengan amanah dasar dunia akademik. Sebaliknya pun, pengisian posisi-posisi strategis oleh akademisi dalam korporasi, pemerintahan, maupun asosiasi yang relevan, juga tak jarang membatasi kebebasan akademik, membuat *maneuver* akademik yang kikuk dan *biased*. Dampak pada mekanisme internal dan eksternal universitas adalah berlakunya aturan-aturan dan praktik-praktik yang melanggar kebenaran ilmiah. Korporatisasi juga terlihat pada cara perguruan tinggi (dan Kementerian yang memayunginya) menilai prestasi akademisi, yakni menggunakan bibliometrika yang sempit pemaknaannya. Prestasi hanya dinilai dari jumlah publikasi dan dana riset yang berhasil dicapai, tetapi tidak sama sekali memperhatikan faktor manusia dan sistem yang menghasilkan capaian tersebut. Fokus hanya pada "angka" ketimbang kualitas, telah membuka pintu pada berbagai kecurangan akademik yang belakangan ini semakin marak. Walau ini gejala dunia (Velazquez, 2019), penyelenggara pendidikan tinggi di Indonesia harusnya mawas dan menyadari kerentanannya, dan berupaya untuk tidak terjerumus ke dalamnya. Ini mengharuskan kita mengevaluasi dengan seksama bagaimana ketergantungan Perguruan Tinggi pada pendanaan luar—baik dari korporasi maupun anggaran pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara)—membuat kampus kehilangan independensi dan otonomi, serta menimbulkan *hutang budi* yang mempengaruhi kebijakan dan tata kelola internal. Sebagai contoh: dampak pendanaan program MBG pada operasional perguruan tinggi, konsesi lahan perkebunan dan pertambangan, industri besar, dan lain sebaiknya. Selain itu, dukungan finansial yang jauh lebih rendah dari yang seharusnya dialokasikan negara untuk perguruan tinggi menyebabkan

banyak perguruan tinggi perlu menghasilkan pemasukan secara independen, yang berakibat pada beban kerja dosen berlebihan.

Politisasi. Potensi politisasi ini berkaitan dengan relasi kuasa antara kampus dan pemegang kekuasaan yang dapat terjadi melalui berbagai cara. Misalnya, bagi PTNBH (Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum) keterlibatan Menteri sebanyak 35% suara untuk pemilihan rektor; pengisian anggota Majelis Wali Amanat terutama yang berasal dari unsur masyarakat; dan pemberian gelar akademik Honoris Causa, dan lain sebagainya bagi mereka yang dekat dengan kekuasaan; perlakuan istimewa pada individu-individu yang mengikuti program akademik di universitas untuk memperoleh gelar akademik dengan cara yang tidak etis. Relasi kuasa tidak semestinya menjadi dasar tata laksana perguruan tinggi. Praktek jual-beli gelar akademik demi keuntungan finansial dan posisi kuasa telah merusak ekosistem akademik dan kepercayaan masyarakat pada pendidikan tinggi.

Berkurangnya otonomi universitas. UUD 45 Bab XIII (Pendidikan dan Kebudayaan), Pasal 31, Ayat (4) menyatakan kewajiban pemerintah untuk membiayai pelaksanaan pendidikan nasional. Termasuk di dalamnya adalah pendidikan tinggi. Berikut adalah sedikit catatan terkini.

Pada tahun 2023 anggaran pendidikan yang dikelola Kemendiktisaintek hanya 2,7% dari APBN atau sekitar 29 triliun rupiah. Di antaranya yang dialokasikan untuk riset dan pendidikan hanya sebesar 0,9% dari 2,7% dana yang dikelola tersebut – yang sebagian besar didapat dari PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak). Bahkan secara bersih hanya 0,6% dari APBN atau sekitar hanya 8,2 triliun rupiah. Itupun harus dibagi untuk Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta. Angka ini masih jauh di bawah rekomendasi UNESCO bahwa anggaran pendidikan tinggi seharusnya minimal 2% dari APBN (Herdiana, 2023)

Di ASEAN anggaran pendidikan tinggi di Indonesia terendah, yaitu hanya 1,28% dari GDP. Kita jauh tertinggal dari Singapura, Filipina, Malaysia, Thailand, Kamboja, bahkan Laos (Global Economy.com, 2023).

Pada tahun 2026 kebijakan anggaran pendidikan mengalami guncangan yang luar biasa. Alokasi anggaran yang tidak memadai itu dipotong lagi oleh program pemerintah “dadakan” yaitu MBG menelan biaya Rp 268 triliun pasca penajaman & pemblokiran (Kemenkeu, 2026). Sebagian pendanaan program tersebut berasal dari anggaran pendidikan yang mencapai 83,3% atau Rp. 223T (Republik Indonesia, 2025). Hal ini mengakibatkan berbagai kategori sosial dalam masyarakat seperti guru dan koalisi gerakan masyarakat sipil mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi karena tindakan pemotongan anggaran pendidikan besar-besaran itu inkonstitusional.

Banyak perguruan tinggi hanya mengandalkan dana pemerintah untuk operasionalnya. Bahkan Perguruan-Perguruan Tinggi yang mapan pun masih secara signifikan bergantung pada dana pemerintah, baik untuk pendidikan, riset, maupun untuk program pengabdian pada masyarakat. Ini membuatnya rentan terhadap dinamika pemerintahan, sehingga otonominya terancam terkikis oleh kepentingan birokrasi, politik praktis, dan tekanan ekonomi, yang semuanya bersifat sementara. Padahal pendidikan tinggi berorientasi jangka panjang, karena tujuan besarnya adalah perbaikan kualitas hidup dan pemajuan peradaban. Perguruan tinggilah yang menghela inovasi yang bisa mengarahkan investasi dan infusi yang berimpak (Brodjonegoro, 2026).

Otonomi perguruan tinggi bukanlah hak istimewa, melainkan syarat mutlak agar proses pencarian kebenaran bisa berjalan dengan pikiran merdeka, hanya berkomitmen pada etika

kerja demi keluhuran pengetahuan dan ekosistem perguruan tinggi, dan independen dari tekanan para pemangku kepentingan. Bila kampus dipaksa tunduk pada aturan birokrasi yang kaku dan tak jarang irrasional, kualitas pendidikan dan riset terancam runtuh. Proses transfer pengetahuan pun akan kering, tak akan menciptakan ekosistem intelektual yang sehat maupun hasil pendidikan yang bermakna. Kampus bukan hanya ruang kuliah, perpustakaan, dan laboratorium, tetapi tempat pendidikan, pencarian dan konstruksi pengetahuan, berimajinasi, berinovasi, dan berkarya, sekaligus pelajaran tentang etika yang menjunjung tinggi kebenaran lewat penegakan metoda saintifik dan keteladanan dalam relasi kerja. Jika tak segera diperbaiki, perguruan tinggi bisa mengalami degenerasi dan kehilangan nilai-nilai fundamentalnya. Kita pertanyakan hasil pendidikan tinggi kita sekarang: seberapa profesionalnya mereka yang menyatakan dirinya alumni berbagai perguruan tinggi terkemuka Indonesia? Perguruan-Perguruan Tinggi bersama Pemerintah membantu Negara menciptakan ruang pendidikan tinggi yang berdaulat secara akademik, luhur dalam cita-cita dan upaya pencapaiannya, sekaligus menjaganya dari degenerasi nilai pengetahuan dan kompetensi, secara sengaja maupun tidak. Sehingga terhindar terbentuknya sistem yang bukan berlandaskan dan bertujuan pendidikan maupun pemajuan pengetahuan. Kita tak bisa biarkan kerancuan penilaian kompetensi dan profesionalitas mengacaukan rasional bangsa akan pentingnya pencerdasan bangsa yang serius. Kita lalu tak bisa membedakan antara permakluman karena baik hati dan permisif terhadap inkompetensi yang telah menjadi akar lambatnya kemajuan Indonesia. Kerancuan sistem nilai profesionalitas ada pada ruang antar-muka (*interface*) dengan moralitas.

Temuan 2. Melemahnya Relasi Antara Masyarakat dan Kampus

Melebarnya jurang antara universitas dan masyarakat. Dalam tiga dekade belakangan ini kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi demikian pesat. Hampir tak ada manusia di bumi yang tidak tersentuh teknologi komunikasi modern yang menyebabkannya terhubung secara global dalam berbagai relasi kausal yang kompleks. Namun kelembaman yang akut dalam mengkomunikasikan luaran akademik menyebabkan semakin lebarnya jurang antara pengetahuan di universitas dan realita di akar rumput. Perguruan Tinggi belum berhasil menjadikan pengetahuan sebagai modal rasional bagi publik yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan modern. Masalah besar global sekarang tak lepas dari ketidakmampuan masyarakat umum memilah dan menyaring informasi, dan mengelolanya dalam penalaran logis. Masyarakat memerlukan Perguruan Tinggi untuk berdampingan menghadapi tantangan modern ini. Untuk ini Perguruan Tinggi perlu mengembalikan kepercayaan masyarakat sebagai pencari dan penegak kebenaran yang imparsial. Mempertimbangkan hal itu, kebaikan internal kampus dapat diterima sebagai cerminan dari kesehatan rasional sebuah negara.

Kesenjangan antara pemanfaatan teknologi dan etika hidup bersama. Manusia modern telah memanfaatkan teknologi, bahkan bergantung pada teknologi, untuk banyak aspek dalam hidupnya. Namun ini tidak didukung oleh pemahaman tentang bagaimana teknologi bekerja, arah pengembangannya, dan yang lebih parah adalah tidak disertai oleh panduan etika dalam pemanfaatannya yang memperhatikan kebaikan hidup bersama. Ini telah mengakibatkan bukan hanya kesenjangan antara golongan yang dapat memanfaatkan teknologi secara luas dan golongan yang hanya memanfaatkan secara pasif (ikut arus). Perkembangan AI *(Artificial Intelligence)* di berbagai sektor telah mendisrupsi ruang berpikir dan ruang kerja, sementara kita tidak siap menghadapi kemungkinan konsekuensi pada, misalnya kesiapan sumber daya manusia menghadapi perubahan ini. Dampak pada ketahanan sosio-ekonomik akan tidak kecil dan jelas perlu segera dimitigasi.

ANALISA

Ilmu pengetahuan versus Kuasa.

Objektifnya adalah mengenali kebenaran, dan untuk mencapai itu membuka jalan perolehan pengetahuan dengan prinsip kebenaran hanya dapat dipahami melalui jalan yang baik dan benar. Metoda saintifik adalah salah satu perwujudan upaya ini.

Stabilitas

Dalam semesta (fisis maupun sosial) tak ada yang statik mutlak. Kedinamisan, perubahan, adalah niscaya. Sistem alami maupun sistem yang dikonstruksi atau artifisial mengupayakan stabilitas agar sistem tak rusak oleh dinamika. Misal dengan cara mengatur/memilih dinamika yang sesuai dengan kehendaknya atau kepentingannya. Artinya, kestabilan bisa direkayasa sampai batas tertentu dengan berbagai cara bergantung pada apa yang dipentingkan untuk stabil.

Perkaranya adalah konflik antara perlunya menjaga kestabilan kondisi sistem dan keinginan kelompok tertentu untuk menstabilkan kekuasaannya. Di dalam sistem sosial, disinilah kerentanan terhadap relasi kuasa yang tidak adil, yang membuka jalan pada berbagai aksi korupsi. Persis karena kestabilan memerlukan penguatan pada parameter yang strategis. Jika parameter ini lemah (baca: untuk sistem sosial: diperani oleh orang-orang tak kompeten) maka perlu ada dukungan paksa. Artinya, mengambil dukungan yang bukan haknya (korup).

Dengan cara ini kestabilan dapat dipertahankan, walau hanya untuk domain amat terbatas. Di luar itu, sistem makin rapuh dan runtuh. Disinilah dasar konflik *perpetual* antara pengetahuan dan kuasa; antara institusi pencari dan penegak pengetahuan dengan institusi pemegang kuasa. Konflik ini berkelanjutan dalam sejarah peradaban, dengan berbagai konteksnya. Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa penguasa merasa perlu mengendalikan perguruan tinggi.

Selain itu, di dunia pertumbuhan upaya cepat untuk menilai hasil riset, prestasi perguruan tinggi, seperti berbagai index publikasi, ranking universitas, dan sebagainya, yang telah menggeser paradigma peran perguruan tinggi, dan mendekonstruksi strategi pemajuan pengetahuan dan peradaban, melalui implikasi pada dunia kerja. Perguruan tinggi di Indonesia terjebak di dalamnya. Leiden Manifesto (Hicks dkk., 2015) memperingatkan kita tentang ini.

Kita juga perlu menyadari peran kemajuan teknologi komputasional dan komunikasi yang memudahkan berbagai upaya yang baik, tetapi juga yang manipulatif. Kesenjangan pengetahuan masyarakat tentang aspek ini telah berhasil memperbesar dampak negatif dari misinformasi dan disinformasi.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang menumbuhkan perguruan tinggi yang otonom, berintegritas, berkebebasan akademik sebagai pusat penyiapan manusia Indonesia yang unggul, luhur, kompeten, profesional, berdedikasi, sekaligus sebagai tempat pengembangan ilmu pengetahuan, inovasi, budaya ilmiah, demi kebaikan kualitas hidup bangsa dan penguatan demokrasi yang berkelanjutan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi 1. Penguatan otonomi dan integritas kampus.

Memperbaiki pemahaman dan tatalaksana pendidikan tinggi di Indonesia yang meliputi:

- Perguruan Tinggi perlu memahami amanahnya sebagaimana dinyatakan dalam Magna Charta Universitatum dan menyesuaikan tatalaksana internalnya menurut tujuan dan budaya masing-masing perguruan tinggi agar tercapai tujuan tersebut
- Pemerintah perlu memahami tugas dan wewenangnya sebagaimana ditetapkan dalam Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, Pasal 31, terutama ayat (4) dan (5) yang relevan dengan relasinya dengan pendidikan tinggi. Pemerintah tidak mendikte tetapi mendukung dan memfasilitasi pelaksanaan pendidikan tinggi; menjamin otonomi perguruan tinggi dan membuka kesempatan seluas mungkin untuk perguruan tinggi berkiprah secara independen dalam memajukan pengetahuan, mencerdaskan bangsa, dan proaktif dalam penyelesaian tantangan negara dan bangsa.
- Perbaikan sistem yang dapat mendukung karakter otonomi dan independensi Perguruan Tinggi, yakni penjaminan kesetimbangan antara otonomi dan tanggung jawab, seperti adanya aspek pengawasan dan evaluasi, kesetimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab, dlsb. Bekerjasama secara holistik dengan perguruan tinggi negara lain untuk saling mendukung dan menjaga marwah perguruan tinggi.
- Perguruan Tinggi menjaga integritasnya dengan menghidupkan pengawasan dan penjagaan internal sehingga tidak terjadi aktivitas individu maupun kelompok yang menyalahgunakan wewenang akademiknya untuk kepentingan pribadi maupun politik yang merusak tata nilai keilmuan, profesionalisme, dan kepercayaan masyarakat pada akademia.

Rekomendasi 2. Memperbaiki interelasi dan profesionalisme dalam pendidikan tinggi.

Berbagai regulasi, peraturan, keputusan perlu dibuat untuk maksud dan domain implementasi yang jelas, dengan pertimbangan yang masak, dan mengingat beberapa hal berikut:

- Sebaik apapun misi, visi, dan sistem perguruan tinggi maupun instansi pemerintah yang terkait, pastikan semua pihak berperan secara profesional: meluhurkan tugas dan wewenangnya dengan penuh tanggung jawab, berkomitmen dan dedikasi serius, dan kompeten dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Semua posisi strategis harus diisi oleh mereka yang sungguh profesional. *Academic leader* bukanlah *bureaucratic leader,* dan bukan juga *corporate leader.*
- Tidak ada individu ataupun unit yang dapat bekerja sendiri dalam upaya pemajuan peradaban. Kerjasama antar individu, antar unit, adalah esensial dan memerlukan saling percaya dan saling dukung yang sungguh (*genuine*). Semua jalur interelasi perlu menghidupkan ini dengan respek, sehingga aspek profesional-pun akan tumbuh optimal. Dalam konteks yang relevan, elemen kompetisi dapat hadir, namun selalu terjaga sehat dan transparan, termasuk prosedur rekruitmen dosen.
- Struktur organisasi perguruan tinggi perlu disusun agar spirit otonomi pun dihidupkan secara internal: jalur komando dan jalur koordinasi, termasuk jalur *bottom-up*, dapat memastikan pengkondisian kerja internal perguruan tinggi mencerminkan marwahnya sebagai ekosistem yang mempersiapkan intelektual muda dan menghidupkan roda pengetahuan yang progresif. Wujudnya terlihat dalam strategi pemajuan, indikator

kinerja, pola kepemimpinan, mekanisme struktural, hingga praktek keseharian. Pemimpin perguruan tinggi perlu didukung agar selalu berani melindungi otonomi perguruan tinggi, agar peran kampus sebagai pengampu kebenaran senantiasa terjaga.

Rekomendasi 3. Reformasi anggaran pendidikan.

Ketergantungan finansial yang berlebihan pada pemerintah merentankan otonomi Perguruan Tinggi pada dinamika politik dan konsekuensi fluktuasi ekonominya. Membiarkan otonomi kampus terus dilemahkan berakibat pada pembiaran nalar bangsa ini dilumpuhkan. Mengembalikan otonomi lembaga pendidikan tinggi bukan hanya soal teknis tata kelola, tapi soal menyelamatkan masa depan demokrasi kita. Kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, dan rakyat yang berkuasa harus memiliki nalar yang tajam. Agar nalar terasah baik, kampus harus merdeka, berdaulat, dan selalu berani memperjuangkan kebenaran. Dana abadi publik memastikan Perguruan Tinggi dapat menjalankan amanahnya secara otonom dan independen; riset-riset dilaksanakan bukan demi kepentingan sesaat dan sepihak, melainkan demi kepentingan ilmu pengetahuan dan kemaslahatan masyarakat luas. Kemandirian finansial merupakan fondasi bagi kemandirian nalar.

Penyelenggara negara harus secara serius memenuhi anggaran pendidikan sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang, dan mengingat pemahaman arti uang negara adalah uang rakyat.

Untuk membebaskan Perguruan Tinggi dari ketergantungan finansial yang mengekang, kita harus menghidupkan dan memperkuat potensi berbagai sumber pendanaan dan menjernihkan mekanisme realisasinya, seperti pendanaan publik (*public funding*), penggalangan dana (*crowdfunding*), hingga pembentukan dana abadi (*endowment*). Semua ini bukan sekadar pilihan, tapi keharusan prinsipil. Dengan sumber pendanaan yang beragam dan transparan, kampus berlatih melaksanakan *good governance* dalam konteks luas, sehingga semakin dipercaya dan bisa memiliki posisi tawar yang lebih kuat dalam menjaga integritas akademiknya.

Rekomendasi 4. Memperkuat relasi antara masyarakat dan kampus.

Peningkatan literasi masyarakat dengan perguruan tinggi menjadi *clearing house* untuk menyiapkan materi pengetahuan demi penguatan daya nalar masyarakat dan agen perbaikan dengan memastikan pendidikan berkualitas yang relevan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Menyiapkan metode pembelajaran yang kreatif untuk mahasiswa, seperti mewajibkan membaca jurnalisme berkualitas, melaksanakan diskusi kampus, agar civitas academica senantiasa mengikuti perkembangan kondisi dan situasi negaranya, dan dapat berkontribusi dalam upaya perbaikannya. Kurikulum harus memuat *soft skill* (seperti komunikasi, etika, *life long learning*, *global citizenship*) karena kompleksitas tantangan masa depan. Yang terkini dan terutama adalah bagaimana memanfaatkan kemajuan *Artificial Intelligence* (AI) secara etis dan manusiawi.

Perguruan Tinggi perlu lebih hadir dalam memberikan pencerahan tentang kerja teknologi dan prospek kemajuannya sebagai pengetahuan umum, sekaligus mendampingi masyarakat dalam menghidupkan ruang dialog lintas disiplin dalam mengantisipasi perubahan detail dalam jalannya peradaban dunia, dampaknya pada kondisi lokal, dan upaya mitigasinya.

Rekomendasi 5. Peran ideologis dan gerakan sosial pendidikan tinggi.

Pendidikan Tinggi sebagai Pilar Demokrasi yang keempat perlu dimanifestasikan di dalam arti Civitas Akademik dapat berperan secara lebih optimal di dalam kepedulian terhadap kepentingan masyarakat melalui Tri Dharma Perguruan Tinggi dan juga aktif berperanserta secara nyata untuk turut mengubah kehidupan masyarakat melalui beragam aktivitas yang nyata termasuk sebagai penggerak dari Gerakan Kolektif. Perguruan Tinggi tak boleh menjadi menara gading. Artinya, Perlu dielaborasi secara sistematis pemikiran mengenai kebebasan akademik dan menghidupkan *sense of urgency*, *shared vision*, *capacity for change*, dan *actionable first step* untuk mendorong gerakan sosial yang sungguh berimpak.

PENUTUP

Perguruan tinggi merupakan salah satu fondasi utama kemajuan bangsa karena berperan menghasilkan ilmu pengetahuan, membentuk sumber daya manusia, serta menyediakan ruang bagi lahirnya gagasan dan solusi atas berbagai persoalan publik. Namun, berbagai temuan dalam kajian ini menunjukkan bahwa perguruan tinggi di Indonesia sedang menghadapi tantangan yang semakin serius. Meningkatnya birokratisasi, sentralisasi pengambilan keputusan, korporatisasi, politisasi, dan ketergantungan finansial telah mempersempit ruang otonomi akademik, melemahkan budaya ilmiah, serta mengurangi kemampuan kampus menjalankan Tri Dharma Perguruan Tinggi secara independen. Pada saat yang sama, hubungan antara kampus dan masyarakat juga semakin renggang, sehingga pengetahuan yang dihasilkan belum sepenuhnya menjadi kekuatan yang mendorong penyelesaian persoalan bangsa.

Persoalan tersebut tidak hanya berdampak pada kualitas pendidikan tinggi, tetapi juga pada kapasitas Indonesia dalam membangun demokrasi, inovasi, dan daya saing jangka panjang. Kampus yang kehilangan otonomi dan integritas akan sulit menjalankan fungsi kritisnya sebagai penghasil pengetahuan, penjaga kebenaran ilmiah, dan mitra strategis negara dalam merumuskan kebijakan berbasis bukti. Oleh karena itu, pembaruan pendidikan tinggi tidak dapat dipahami semata sebagai reformasi tata kelola perguruan tinggi, melainkan sebagai bagian dari upaya memperkuat fondasi kehidupan demokrasi, kualitas pemerintahan, dan pembangunan nasional.

Pemenuhan kelima rekomendasi di atas akan dapat merealisasi perguruan tinggi yang tidak hanya menjadi tempat belajar, mengembangkan pengetahuan, mencari kebenaran, menegakkan kebenaran, tetapi juga menyiapkan manusia Indonesia yang handal dan bermartabat, yang sanggup mengusung Indonesia menjadi lebih baik, bahkan menjadi pemimpin yang profesional, etis, dan bervisi kemajuan bangsa dan negara.

Ke depan, Indonesia memerlukan sistem pendidikan tinggi yang menjamin kebebasan akademik, memperkuat profesionalisme dan meritokrasi, mendorong kemandirian kelembagaan dan pendanaan, serta membangun kembali hubungan yang erat antara kampus dan masyarakat. Dengan demikian, perguruan tinggi dapat kembali menjalankan perannya sebagai ruang pencarian kebenaran, pusat pengembangan ilmu pengetahuan dan inovasi, serta kekuatan moral dan intelektual yang berkontribusi bagi kemajuan bangsa dan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

Brodjonegoro, S. S. (2026, July 28). *Inovasi cerdas berkelanjutan*. *Harian Disway*.

Herdiana, I. (2023). *Anggaran untuk pendidikan tinggi di Indonesia terlalu kecil*. *Bandung Bergerak*. https://bandungbergerak.id/article/detail/15295/anggaran-untuk-pendidikan-tinggi-di-indonesia-terlalu-kecil

Hicks, D., Wouters, P., Waltman, L., de Rijcke, S., & Rafols, I. (2015). Bibliometrics: The Leiden Manifesto for research metrics. *Nature, 520*(7548), 429–431. https://doi.org/10.1038/520429a

Magna Charta Observatory. (2020). *Magna Charta Universitatum 2020*. https://www.magna-charta.org/magna-charta- universitatum/mcu2020

Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Presiden Nomor 118 Tahun 2025 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026*. Kementerian Sekretariat Negara.

The GlobalEconomy.com. (2023). *Education spending, percent of GDP: Country rankings*. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/education_spending/ASEAN/

Velazquez, J. L. P. (2019). *The rise of scientist-bureaucrat: Survival guide for researchers in the 21st century*. Springer.

11. Ekonomi | Indonesia Sejahtera dan Berkeadilan Sosial: Fondasi Institusi dan Dua Pilar Menuju Cita-Cita Konstitusi

Penulis : Titik Anas, Rizki Nauli Siregar, Abraham Pardede, Elan Satriawan, Mervin Goklas Hamonangan, Rimawan Pradiptyo, Talitha Chairunissa, Teuku Riefky, Vid Adrison, dan Vivi Alatas.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan kepada penyelenggara negara untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial. Risalah Kebijakan ini mengejawantahkan amanat tersebut ke dalam dua pilar yang saling menopang: **Pilar 1**, pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, inklusif, dan berkelanjutan, yang hanya dapat dicapai melalui pertumbuhan berbasis inovasi dan sumber daya manusia; dan **Pilar 2**, perlindungan sosial yang inklusif menjangkau seluruh individu rentan sejak Seribu Hari Pertama Kehidupan hingga lanjut usia. Kedua pilar ini hanya akan berjalan di atas fondasi stabilitas makro ekonomi, kredibilitas serta independensi lembaga negara, perbaikan kualitas institusi/kelembagaan dan partisipasi masyarakat sipil.

Sebelas temuan dalam Risalah Kebijakan ini menunjukkan Indonesia belum berpijak kokoh pada kedua pilar tersebut. Kesejahteraan dasar belum tercapai. Sumber daya manusia belum memadai. Kualitas dan keberlanjutan ekonomi masih lemah. Perlindungan sosial belum sepanjang hayat dan berbasis permintaan. *Exclusion error* dalam sistem perlindungan sosial masih besar. Banyak kebijakan tidak dirancang dengan baik dan tanpa didukung bukti yang kredibel; sehingga mengarah pada misalokasi sumber daya termasuk program prioritas seperti Makan Bergizi Gratis, Koperasi Desa Merah Putih, pemotongan Transfer Ke Daerah dan lain sebagainya. Ekosistem usaha belum ramah untuk pengusaha baru dan pengembangan inovasi. Kita juga tahu bahwa Pandemi Covid19 telah menyebabkan kemunduran dalam berbagai ukuran kesejahteraan dan capaian pembangunan. Kita juga belum siap menghadapi dampak perubahan iklim serta bencana alam. Dan akhir-akhir ini stabilitas makro juga tercederai. Kredibilitas dan independensi institusi yang menopang perekonomian yang sehat dilemahkan.

Tulisan ini melanjutkan advokasi Aliansi Ekonom Indonesia (AEI) sejak satu tahun lalu. **Tujuh Desakan Darurat Ekonomi (7DDE)** yang diusung **AEI** mendesak perlunya **koreksi segera** atas misalokasi sumberdaya dan rapuhnya kualitas institusi karena konflik kepentingan dan tata kelola yang tidak amanah. Sementara itu, Indonesia memiliki pekerjaan rumah besar untuk mendorong pembangunan inklusif yang berkelanjutan terutama di tengah perubahan struktural besar seperti perubahan ekosistem rantai nilai global dengan hadirnya berbagai teknologi yang dapat memiliki dampak negatif pada berbagai segmen masyarakat, upaya mengatasi *scarring effect* dari pandemi COVID-19 serta perubahan iklim. Tulisan ini berkontribusi untuk mengingatkan penyelenggara negara maupun masyarakat atas tantangan nyata yang Indonesia hadapi. Tantangan ini sering terlewat karena gaduhnya penurunan kualitas tata kelola, kebijakan publik maupun program-program pemerintah akhir-akhir ini sehingga mengalihkan fokus kita pada hal-hal mendesak untuk diperbaiki.

Untuk itu, kami mengusulkan beberapa **rekomendasi jangka menengah** untuk membangun kapasitas struktural dengan iklim usaha yang *contestable* sehingga mendorong pertumbuhan produktivitas yang nyata, ekosistem usaha yang menumbuhkan inovasi, sumber daya manusia

yang berkualitas, ketangguhan terhadap perubahan iklim dan bencana, kemampuan menyesuaikan diri dengan perkembangan teknologi serta sistem perlindungan sosial sepanjang hayat yang *agile* menjadi keniscayaan bernegara.

Kami juga mengusulkan **rekomendasi jangka panjang** untuk memastikan pertumbuhan ekonomi berkualitas, inklusif dan berkelanjutan, perlindungan sosial sepanjang hayat, serta fondasi stabilitas makro ekonomi, kredibilitas lembaga negara dan independensi institusi sebagai arsitektur lintas siklus politik dan pemerintahan agar Indonesia bergerak mendekati cita-cita konstitusionalnya.

PENDAHULUAN

Pembukaan UUD 1945 menetapkan mandat konstitusional negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Mandat ini adalah upaya menuju Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Setiap pemerintahan terikat pada mandat yang sama, apa pun warna politik, prioritas jangka pendeknya, maupun kontribusi pada pembangunan jangka panjangnya.

Mandat tersebut harus diemban dalam berbagai situasi termasuk saat kondisi eksternal yang menantang dan sarat ketidakpastian seperti saat ini. Ketidakpastian global ini semakin menuntut perekonomian Indonesia yang terbuka dan dikelola secara baik dan matang agar tetap tangguh terhadap guncangan eksternal dan kokoh secara struktural untuk terus bergerak menuju kesejahteraan dan keadilan sosial.

Selain kondisi eksternal yang semakin menuntut setiap negara untuk mampu mengatasi krisis multidimensi, Indonesia juga masih memiliki pekerjaan rumah yang belum tuntas dan memerlukan perhatian dan prioritas kebijakan untuk dapat mendekatkan Indonesia pada cita-cita konstitusionalnya. Banyak studi menunjukkan berbagai isu struktural seperti melemahnya kualitas sumber daya manusia dalam bentuk *learning loss* (Hata dkk, 2024; Maddawin dkk, 2024; Purnamasari dkk, 2022), besarnya beban utang publik akibat akumulasi utang dalam 10 tahun terakhir dengan meningkatnya belanja publik secara signifikan tanpa peningkatan kapasitas penerimaan (LPEM FEB UI, 2025), lesunya pasar tenaga kerja (Ridhwan dkk, 2021), dan memburuknya kondisi pendapatan, pengeluaran maupun tabungan masyarakat (Ridhwan dkk, 2024) sebagai dampak dari pandemi COVID-19.

Selain itu berbagai perkembangan teknologi saat ini yang memiliki potensi untuk tidak hanya menjadi komplemen untuk para pekerja tapi juga memiliki resiko nyata menggantikan berbagai peran pekerja (misalnya Acemoglu and Restrepo, 2019 dan Hampole dkk, 2025). Perubahan teknologi yang dapat mentransformasi ekosistem rantai nilai ini menuntut navigasi yang baik dalam bentuk kebijakan publik yang aktif mendorong keterlibatan inovasi dan penggunaan teknologi secara beretika namun juga memberi bantalan untuk segmen masyarakat terdampak atas resiko-resiko yang mereka hadapi.

Perlu juga disadari bahwa ada kebutuhan untuk berbagai reformasi kebijakan dan program yang mendesak dan juga memiliki dampak jangka panjang sehingga perlu dilakukan segera. Hal ini dikarenakan terjadinya misalokasi sumber daya yang masif dan tata kelola yang tidak amanah saat ini menimbulkan dua biaya (Gupta dkk, 2026). Biaya pertama adalah biaya langsung seperti ketidaktepatan kebijakan dan program sehingga menjadi sumberdaya yang

terbuang. Biaya kedua adalah biaya dari segala permasalahan yang tidak tertangani dan kesempatan yang hilang dari distraksi dari apa yang seharusnya menjadi solusi.

Data dan analisis ekonomi sesungguhnya sudah cukup lama menunjukkan pergeseran arah pergerakan pembangunan ekonomi yang menjauhkan kita dari cita-cita konstitusi. Aliansi Ekonom Indonesia (AEI) telah menyuarakan secara publik kekhawatiran tersebut sejak satu tahun lalu dengan disampaikannya Tujuh Desakan Darurat Ekonomi (7DDE). Namun, arah kebijakan dan pengelolaan negara akhir-akhir ini terlihat semakin menjauhkan Indonesia dari negara yang sejahtera dan berkeadilan yang ditandai oleh sejumlah indikator kunci yang memburuk. Untuk dapat menjadi pengingat akan pekerjaan-pekerjaan rumah besar kita bersama, risalah kebijakan ini berkontribusi pada pemikiran bagaimana merawat Indonesia agar tetap konsisten dengan tujuan masa depan bernegara.

Tulisan ini secara khusus menyoroti strategi jangka menengah dan panjang untuk mencapai Indonesia yang sejahtera dan berkeadilan sosial. Dua pilar penting yang diperlukan untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang keadilan sosial adalah pertumbuhan yang berkualitas, inklusif dan berkelanjutan; dan perlindungan sosial yang inklusif. Kedua pilar ini harus ditopang oleh fondasi institusi yang kredibel dan amanah. Tulisan terkait kondisi ekonomi hari ini disajikan dalam Tulisan Bab 12.

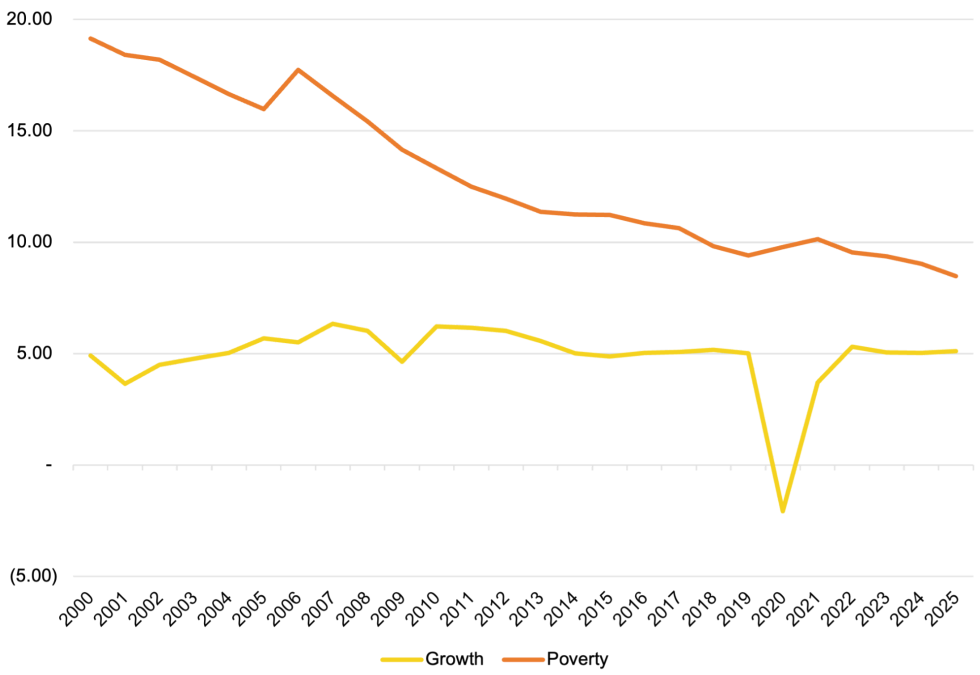
Pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, inklusif, dan berkelanjutan hanya dapat dicapai melalui pertumbuhan berbasis inovasi dan sumber daya manusia sehingga memerlukan ekosistem inovasi yang berfungsi, investasi sumber daya manusia yang memadai, serta keselarasan pembangunan dengan kelestarian. Sementara itu, perlindungan sosial yang inklusif diperlukan untuk menjangkau seluruh individu rentan sejak Seribu Hari Pertama Kehidupan hingga lanjut usia diperlukan untuk memastikan tidak ada satu orang Indonesia pun yang tertinggal. Kedua pilar ini memerlukan fondasi yang kuat, yaitu stabilitas makro, kredibilitas kelembagaan, dan independensi institusi, serta partisipasi masyarakat sipil yang bermakna.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Kesejahteraan dasar belum tercapai

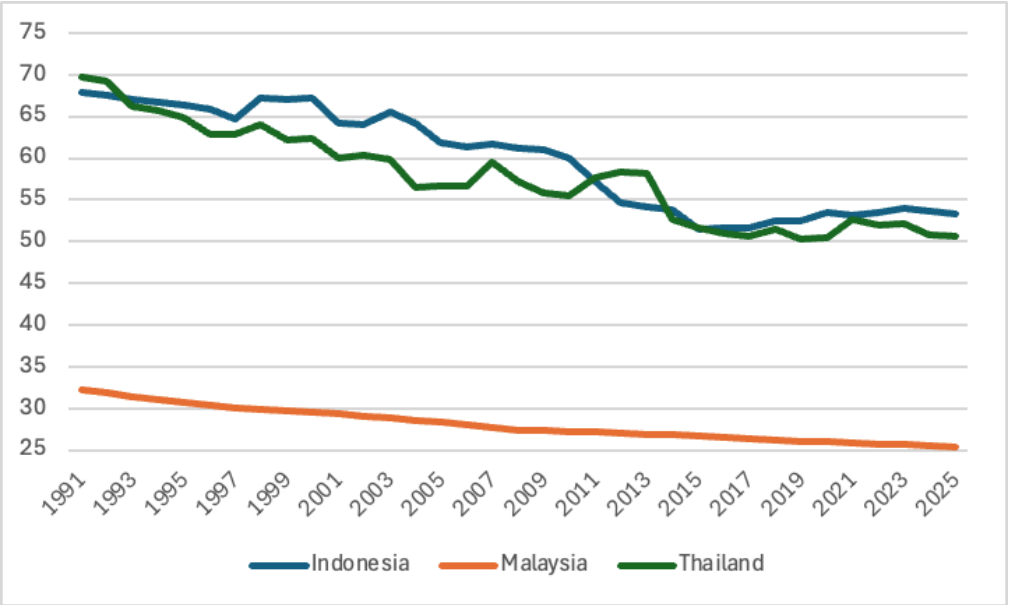
Kesejahteraan umum, sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945, tidak cukup diukur dari laju pertumbuhan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) semata, melainkan harus tercermin pada pendapatan riil yang diterima rumah tangga, kemampuan negara menekan kemiskinan dan kesenjangan secara berkelanjutan, serta kualitas lapangan kerja yang tersedia bagi angkatan kerja. Apakah pertumbuhan yang selama ini dicapai sungguh-sungguh menyejahterakan rakyat? Bukti pada empat indikator pendapatan per kapita, kemiskinan dan kesenjangan, pengangguran dan upah, menunjukkan bahwa Indonesia masih jauh dari cita-cita konstitusi. Indonesia juga tertinggal dari negara ASEAN yang sepadan.

a) Bila dilihat dari berbagai indikator kemiskinan, Indonesia mulai kehilangan momentum perbaikannya. Laju penurunan kemiskinan yang terus mengecil dari tahun ke tahun memberikan sinyal bahwa elastisitas pertumbuhan terhadap kemiskinan sedang menurun secara struktural (Grafik 11.1).

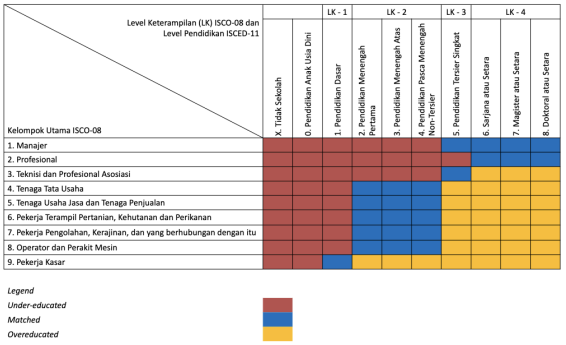


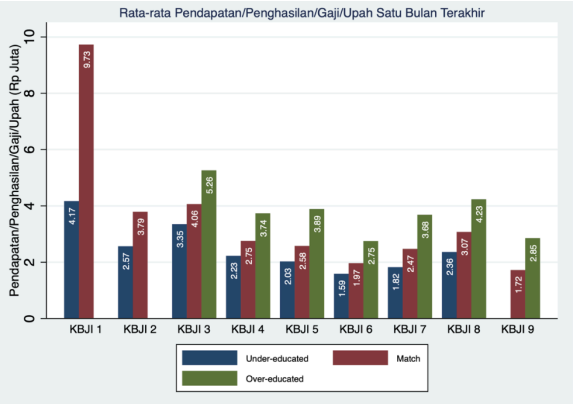
Grafik 11.1. *Tren Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan (%)*
Sumber: *BPS, Bank Dunia*

Dominasi sektor informal dan lebarnya kesenjangan upah menurut jenjang pendidikan menunjukkan hal yang sama dari sisi pasar kerja: pertumbuhan menciptakan lapangan kerja, tetapi sebagian besar bermutu rendah dan bergaji tidak proporsional terhadap peningkatan produktivitas nasional (Grafik 11.2). Kesenjangan upah antar tingkat pendidikan semakin mengecil pada Klasifikasi Baku Jenis Pekerjaan Indonesia 9 (KBJI 9), yakni pekerjaan dasar dan paling timpang pada pekerjaan manajerial (KBJI 1) (Grafik 11.3).



Grafik 11.2. *Tren Proporsi Tenaga Kerja Self-Employed*
Sumber: *Bank Dunia*



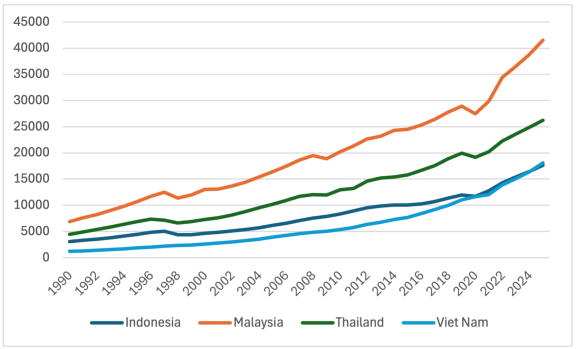


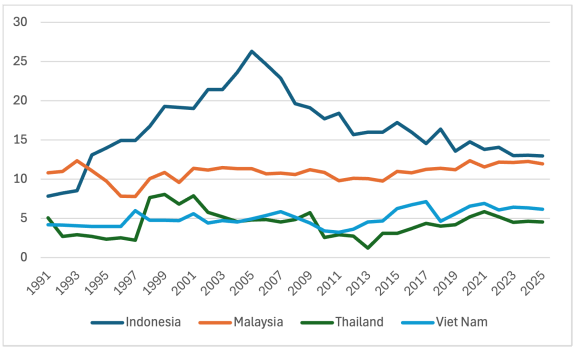
Grafik 11.3a. *Korespondensi antara Pendidikan dan Jabatan Berdasarkan Kebutuhan Pendidikan*

Grafik 11.3b. *Rata-rata Pendapatan/Penghasilan/Gaji/Upah Satu Bulan Terakhir*

Sumber: *LPEM, Sakernas Agustus 2023 (diolah)*

b) Pertumbuhan pendapatan per kapita berada dibawah trajektori negara sebaya di kawasan. Pertumbuhan tersebut pun tidak diiringi dengan daya yang serupa dalam menekan pengangguran di usia muda. Laju pengurangan tingkat pengangguran usia muda melandai selepas era COVID-19, mencirikan pertumbuhan yang masih belum optimal dalam meningkatkan pendapatan dan membuka lapangan pekerjaan untuk menyerap angkatan kerja muda (Grafik 11.4).



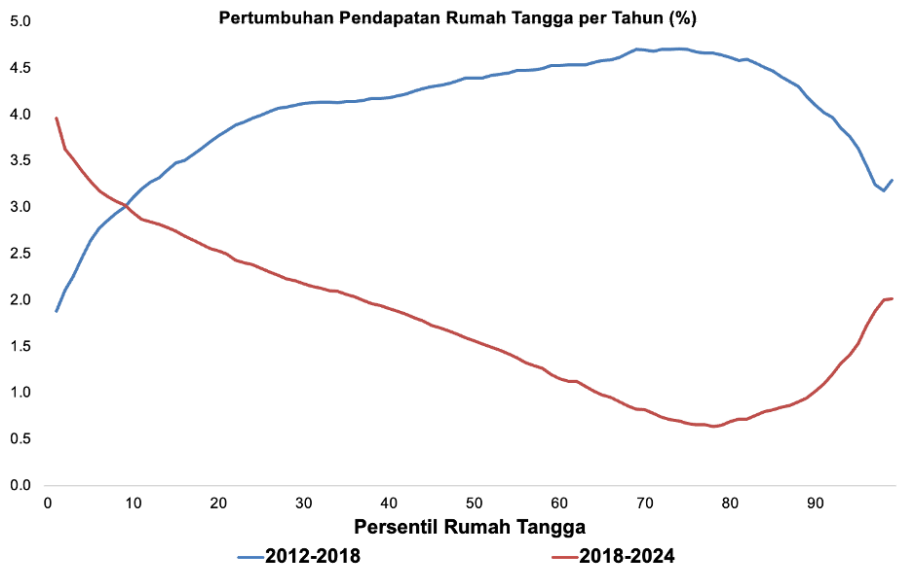


Grafik 11.4a. *Tren Pendapatan per Kapita Beberapa Negara ASEAN*

Grafik 11.4b. *Tren Pengangguran Usia Muda Beberapa Negara ASEAN*

Sumber: *Bank Dunia*

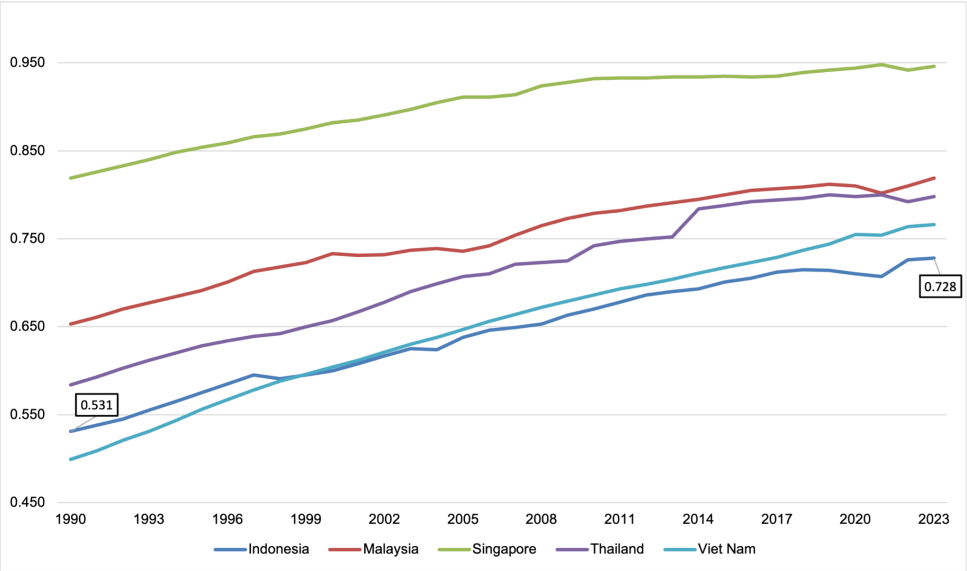
c) Pertumbuhan pendapatan rumah tangga kelas menengah dan *aspiring middle class* melambat (Grafik 11.5).



Grafik 11.5. *Growth Incidence Curve*
Sumber: *BPS, diolah*

Temuan 2. Sumber daya manusia belum memadai

Dalam kerangka pertumbuhan berkualitas, modal manusia merupakan faktor penting yang membentuk kapasitas berinovasi dan memanfaatkan kemajuan teknologi. Tanpa basis modal manusia yang memadai, transfer teknologi dari investasi asing cenderung berhenti pada tahap perakitan bernilai tambah rendah, tanpa pernah beranjak ke penguasaan dan modifikasi teknologi yang akan mendorong produktivitas jangka panjang. Secara historis, capaian Indonesia dalam memperluas akses pendidikan formal sesungguhnya tidak buruk bila dilihat dari angka partisipasi sekolah yang terus meningkat. Persoalannya ada pada kualitas pendidikan yang masih perlu terus ditingkatkan mengingat anak-anak Indonesia tidak menguasai kompetensi dasar sesuai jenjang pendidikannya, sebagaimana PISA score anak-anak Indonesia pada tahun 2022 lalu (OECD,2022). Berdasarkan HDI, kualitas sumber daya manusia masih tertinggalnya dibandingkan negara-negara peers. Ini menunjukkan belum cukupnya keberpihakan dan keseriusan pada investasi sumber daya manusia (Grafik 11.6).



Grafik 11.6. *Human Development Index: Beberapa Negara ASEAN*
Sumber: *UNDP*

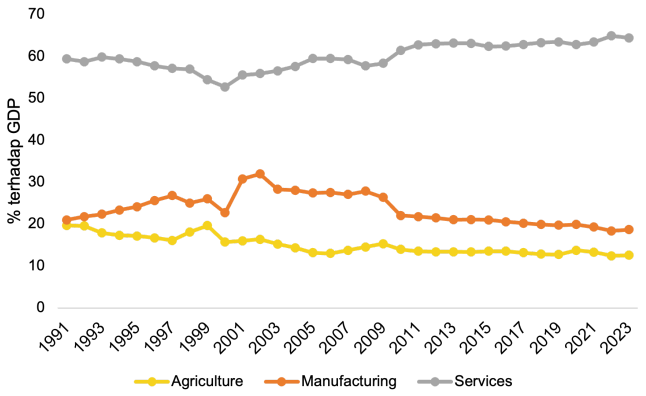
Konstitusi mewajibkan negara mengalokasikan sekurang-kurangnya 20 persen APBN untuk pendidikan (Pasal 31 ayat 4 UUD 1945). Namun mandat besar di atas kertas ini tidak banyak berarti ketika realisasinya justru diarahkan menjauh dari inti persoalan mutu pembelajaran. Pada APBN 2026, pemerintah melalui Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang APBN 2026 memasukkan pembiayaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) melalui Badan Gizi Nasional sebagai bagian dari komponen 20 persen anggaran pendidikan wajib tersebut. Ini mencederai cita-cita pembentukan modal manusia yang kuat. Aliansi Ekonom Indonesia dan juga banyak lembaga lain telah melontarkan kritik terhadap salah alokasi ini. Puncaknya adalah saat Mahkamah Konstitusi memutuskan skema ini inkonstitusional dan melarang MBG menggunakan anggaran pendidikan pada Juli 2026. Namun putusan tersebut baru berlaku efektif paling lambat pada APBN 2028, sehingga anggaran pendidikan 2026 dan 2027 tetap terbuka terhadap pengalihan serupa. Ini akan memperlambat upaya peningkatan kapasitas sumber daya manusia Indonesia.

Temuan 3. Lemahnya Kualitas dan keberlanjutan pertumbuhan

Pola pertumbuhan Indonesia beberapa tahun terakhir ini menyerupai apa yang oleh Rodrik (2016) disebut sebagai *premature deindustrialization*: pangsa manufaktur terhadap PDB mulai menyusut pada tingkat pendapatan per kapita yang jauh lebih rendah dibandingkan pengalaman historis negara maju. Berbeda dari Vietnam yang mempertahankan momentum transformasi struktural ke manufaktur padat teknologi, Indonesia justru bergerak ke arah sektor primer: kembali bertumpu pada komoditas dan sektor ekstraktif. Pola ini rentan terhadap guncangan *terms-of-trade* dan minim limpahan produktivitas ke sektor lain.

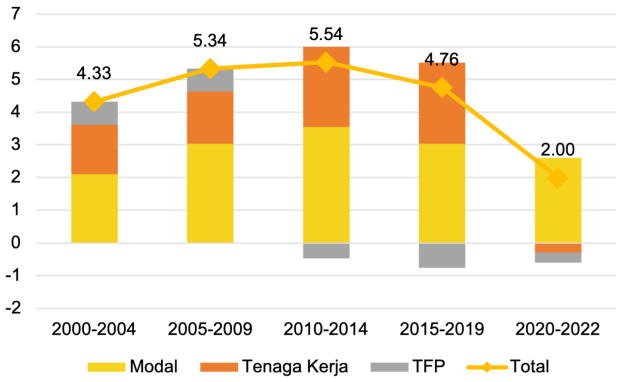
Bila dilihat kontribusi Total Factor Productivity (TFP) terhadap pertumbuhan PDB Indonesia, nyaris nol. Ini menandakan hampir seluruh pertumbuhan Indonesia berasal dari akumulasi faktor produksi, bukan efisiensi penggunaannya. Pola semacam ini menghadapi batas alamiah berupa imbal hasil modal yang menurun (*diminishing returns to capital*). Indonesia mungkin akan terjebak dalam *middle-income trap*: mampu keluar dari kemiskinan absolut, namun tertahan sebelum mencapai status berpendapatan tinggi karena tidak pernah menuntaskan transisi dari pertumbuhan berbasis faktor produksi menuju pertumbuhan berbasis inovasi.

a) Berbagai ukuran proporsi sektoral di Indonesia menunjukkan indikasi adanya deindustrialisasi prematur (Grafik 11.7).



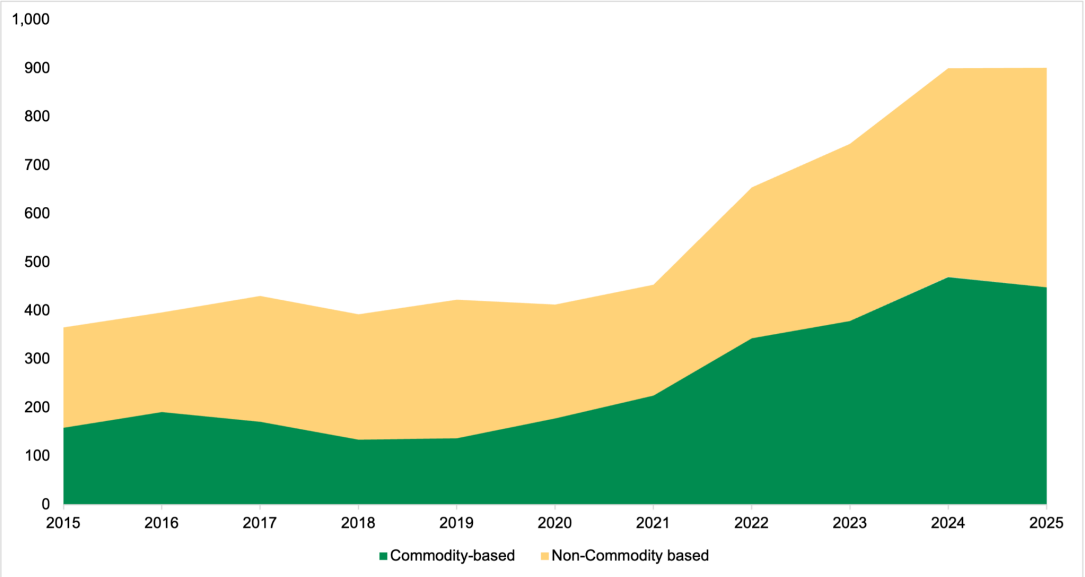
Grafik 11.7. *Nilai Tambah Berdasarkan Sektor (% dari PDB)*
Sumber: *World Bank, Diolah*

b) Pertumbuhan ekonomi didorong oleh akumulasi faktor produksi dengan tren kontribusi dari pertumbuhan teknologi atau TFP yang mengecil dan bahkan negatif di 15 tahun terakhir (Grafik 11.8).



Grafik 11.8. *Dekomposisi Pertumbuhan Output*
Sumber: *Data APO (2023)*

c) Industri berbasis komoditas semakin dominan dalam perekonomian Indonesia. Hal ini terlihat misalnya dari sisi penanaman modal asing yang masuk ke Indonesia (Grafik 11.9).



Grafik 11.9. *FDI Indonesia: Komoditas vs Non-Komoditas (Rp triliun)*
Sumber: *BKPM, Perhitungan LPEM FEB UI*

Temuan 4. Perlindungan sosial belum sepanjang hayat dan berbasis permintaan

Kerangka perlindungan sosial modern, sebagaimana dianjurkan Bank Dunia dan Organisasi Buruh Internasional (ILO) melalui pendekatan siklus hidup (*life-cycle approach to social protection*), mensyaratkan sistem yang mampu merespons risiko berbeda pada setiap fase kehidupan, mulai dari Seribu Hari Pertama Kehidupan, usia sekolah, usia produktif, hingga usia lanjut, sebagai satu kesatuan arsitektur yang saling terhubung. Sistem perlindungan sosial seperti itu masih jauh dari terwujud di Indonesia. Indonesia tidak memiliki mekanisme yang memungkinkan individu mengakses perlindungan kapanpun dibutuhkan sepanjang siklus hidupnya. Penduduk usia produktif yang kehilangan pekerjaan tidak memiliki jaring

pengaman yang memadai. Penduduk lanjut usia yang kehilangan penghasilan banyak yang tidak memiliki sistem pensiun.

Persoalan ini akan segera menjadi ujian nyata mengingat jendela bonus demografi diproyeksikan mulai menyempit sekitar 2030 hingga 2035, ketika rasio ketergantungan mulai naik tajam. Jendela bonus demografi menjadi potensi yang tersia-siakan, pada saat angka pengangguran untuk lulusan universitas program tertentu bisa mencapai lebih dari 40%, dan hanya sekitar 1.7% dari anak usia 19-25 yang berhasil mendapatkan pekerjaan dengan upah dan perlindungan yang cukup memadai di atas *cut off middle class jobs*. Tanpa upaya serius yang sistematis dan berkesinambungan untuk mewujudkan sistem perlindungan sepanjang hayat yang inklusif, beban menopang penduduk lanjut usia akan jatuh secara tidak proporsional kepada generasi produktif, sementara negara belum memiliki mekanisme sistemik untuk menyerap sebagian beban tersebut. Dalam kerangka ini, "tidak ada yang tertinggal" masih menjadi cita-cita normatif, bukan desain sistem yang sudah berjalan.

Temuan 5. *Exclusion error* dalam sistem perlindungan sosial masih besar dan pemanfaatan dari produk perlindungan risiko masih rendah.

Berbagai kajian atas implementasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) menemukan *exclusion error* dan *inclusion error* sehingga kelompok rentan yang berhak tidak terjangkau sistem dan kelompok yang tidak berhak mendapatkan bantuan dari negara. Hal ini merupakan akibat dari data yang jarang dimutakhirkan dan lemahnya verifikasi lapangan. Dampak nyata dari kelemahan ini dirasakan masyarakat ketika Covid-19 melanda.

Belajar dari pengalaman Covid-19, pemerintah melakukan konsolidasi data dengan membangun Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional (DTSEN). Bahwa basis data sebesar ini dapat dirampungkan dalam tiga bulan pertama pemerintahan merupakan capaian kelembagaan yang baik. Namun demikian, evaluasi pemerintah sendiri menunjukkan bahwa persoalan salah sasaran belum tuntas, bahkan pasca transisi ke DTSEN. Menyatukan tiga data DTKS, Regsosek dan P3KE tidak menjadikan kualitas ketepatan sasaran menjadi lebih baik, bukan hanya sebagian besar data dikumpulkan sudah cenderung *out-of-dated* namun juga jumlah variabel *overlap* yang lebih sedikit menjadikan modeling tidak akan menghasilkan hasil yang lebih baik dari model sebelumnya.

Kementerian Sosial pada Februari 2026 mengungkapkan bahwa masih terdapat lebih dari 54 juta jiwa pada kelompok masyarakat termiskin, yang belum menerima Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan Nasional, sementara sekitar 15 juta jiwa kelompok kaya masih tercatat sebagai penerima. Dewan Ekonomi Nasional turut mencatat sekitar 45 persen penyaluran Program Keluarga Harapan dan bantuan pangan diduga tidak tepat sasaran (PANRB, 2026). Ini menunjukan bahwa kecepatan pemutakhiran dan verifikasi lapangan yang mengikuti perubahan kondisi ekonomi keluarga secara riil, serta konsistensi antar program dalam menggunakan basis data yang sama masih menjadi tantangan. Lebih dari sekedar pendataan tradisional *door-to-door*, sistem pemutakhiran ke depan perlu memanfaatkan teknologi dan AI, yang dipadukan dengan mekanisme *on-demand*.

Selain itu, masyarakat belum memiliki bantalan dalam menghadapi berbagai resiko secara menyeluruh. Cakupan asuransi dan manfaat masih rendah dan sangat beragam (Tabel 11.1). Asuransi pensiun misalnya kurang dari 50% dari pekerja di pemerintah dan hanya mencakup 0,18% dari pekerja dari usaha rumahan. Kesenjangan serupa juga terlihat pada asuransi hari tua, yang cakupannya hanya 30,39% di sektor swasta dan kurang dari 1% di usaha rumahan. Pola ini menunjukkan bahwa perlindungan terhadap risiko jangka panjang jauh lebih timpang

dibandingkan perlindungan risiko jangka pendek seperti asuransi kesehatan, sehingga pekerja informal dan usaha rumahan pada dasarnya nyaris tidak memiliki bantalan sama sekali saat memasuki usia tua.

Tabel 11.1. *Cakupan Asuransi Berdasarkan Jenis dan Manfaat, 2024*

Jenis Asuransi/Manfaat	Pemerintah	Swasta	Usaha Rumahan	Lainnya
Asuransi Sosial Terkait Pekerjaan				
Asuransi Kesehatan	75,24%	68,68%	2,48%	30,57%
Asuransi Kecelakaan	62,67%	63,52%	2,07%	23,81%
Asuransi Kematian	54,70%	40,96%	0,83%	14,66%
Asuransi Hari Tua	51,51%	30,39%	0,57%	9,87%
Pensiun	48,64%	12,29%	0,18%	4,83%
Asuransi Pengangguran	9,58%	7,84%	0,21%	2,05%
Manfaat				
Cuti Tahunan/Hamil	63,42%	43,73%	4,51%	26,54%
Cuti Sakit/Menstruasi	58,04%	40,35%	6,66%	27,58%
Memenuhi Upah Minimum	56,69%	59,70%	11,84%	24,53%
Memiliki Kontrak	95,21%	73,69%	4,25%	47,44%

Sumber*: BPS, diolah.*

Temuan 6. Banyak kebijakan tidak dirancang dengan baik dan tanpa berbasis analisis dampak yang kredibel sehingga mengarah pada misalokasi sumberdaya termasuk MBG, KDMP, Pemotongan TKD, dan lain sebagainya.

Berbagai program utama pemerintah sebenarnya didasari oleh permasalahan yang valid. Namun, desain solusi yang dipilih serta implementasinya tidak berdasarkan proses pembuatan kebijakan berbasis dampak yang kredibel (Gupta dkk, 2026). Hal ini dapat memperparah misalokasi sumberdaya termasuk misalokasi anggaran pada saat kondisi ruang fiskal yang ketat serta melemahkan tatanan institusi.

Kekhawatiran atas misalokasi anggaran Program Makan Bergizi Gratis (MBG) bukan hal baru. Aliansi Ekonom Indonesia (2025) telah menyuarakan persoalan ini secara publik sejak satu tahun sebelum kajian ini disusun, dan temuan tersebut juga diperkuat oleh sejumlah kajian independen dari berbagai institusi akademik dan riset kebijakan. Kajian komprehensif Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI Secretariat, 2025a) menemukan bahwa regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan MBG, sejak tahap awal implementasinya, sangat terbatas cakupannya dan tidak tersosialisasikan secara memadai kepada kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah, maupun mitra strategis pelaksanaan.

CISDI Secretariat (2025b) turut mendokumentasikan bahwa program berjalan selama delapan bulan tanpa payung hukum setingkat peraturan presiden, dan atas dasar itu merekomendasikan moratorium serta evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan program. Temuan yang sejalan dikemukakan oleh Satriawan dan Nugroho (2025) yang menyimpulkan bahwa ekspansi MBG berjalan dengan ambisi kebijakan yang tinggi namun minim presisi dalam penargetan penerima manfaat, sehingga berisiko menjadi preseden kebijakan yang mahal secara fiskal sekaligus mengikis kepercayaan publik terhadap efektivitas program pemerintah. Pertanyaan yang perlu di jawab oleh Pemerintah mengenai MBG, apa permasalahan yang ingin diatasi dengan MBG, apakah permasalahan tersebut memang dimiliki oleh seluruh siswa sehingga memerlukan program yang berlaku secara universal sehingga menjadikannya begitu mahal dan menggerus alokasi untuk berbagai macam permasalah lain yang lebih membutuhkan alokasi anggaran.

Temuan 7. Ekosistem usaha yang belum ramah untuk berinovasi.

Berbagai studi mengenai hal-hal yang menjadi faktor pendorong pada berbagai episode pertumbuhan tinggi yang dilalui oleh negara-negara berkembang menuju status negara maju menunjukkan peran sentral dari inovasi (misalnya Cherif dan Hasanov, 2025). Namun, berbagai indikator terkait aktivitas dan kedalaman inovasi di Indonesia menunjukkan bahwa inovasi belum menjadi aspek yang intensif dilakukan baik oleh perusahaan maupun dalam perekonomian secara agregat. Iklim usaha yang kurang ramah untuk berinovasi juga disebabkan besarnya biaya usaha yang dihadapi pelaku usaha di Indonesia (*high cost economy*).

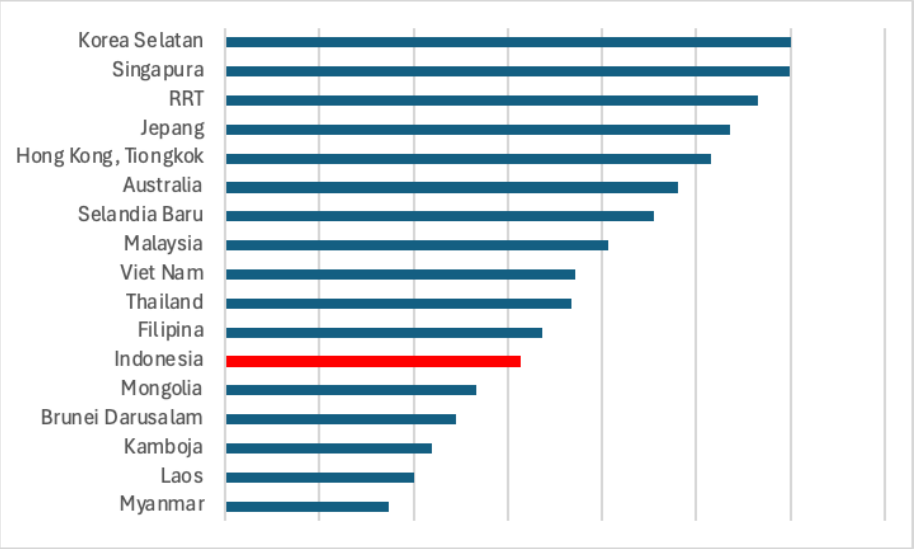
a) Data World Bank Enterprise Survey menunjukkan porsi perusahaan yang melakukan inovasi proses maupun inovasi produk di Indonesia sangat rendah, bahkan dibandingkan negara tetangga (Tabel 11.2).

Tabel 11.2. *Proporsi Perusahaan Pelaku Inovasi (%), Beberapa Negara ASEAN*

Indikator	Kelompok	Indonesia	Filipina	Vietnam
Usaha yang memperkenalkan produk/jasa baru dalam kurun waktu tiga tahun terakhir	Semua usaha	5.5	19.3	7.5
	Eksportir	5.7	37.8	9.1
	Non-eksportir	4.8	18.8	7.5
Usaha yang melakukan inovasi proses dalam kurun waktu tiga tahun terakhir	Semua usaha	2.9	9.5	7.5
	Eksportir	0.2	8.1	13.5
	Non-eksportir	2.1	9.6	7.1

Sumber: *WBES, Bank Dunia*

b) Indonesia menempati peringkat ke-12 dari 17 negara Asia Tenggara, Asia Timur, dan Oceania dalam indeks inovasi (Grafik 11.10).



Grafik 11.10. *Peringkat Global Innovation Index Indonesia berbanding Negara Regional Sekitar*
Sumber: *WIPO*

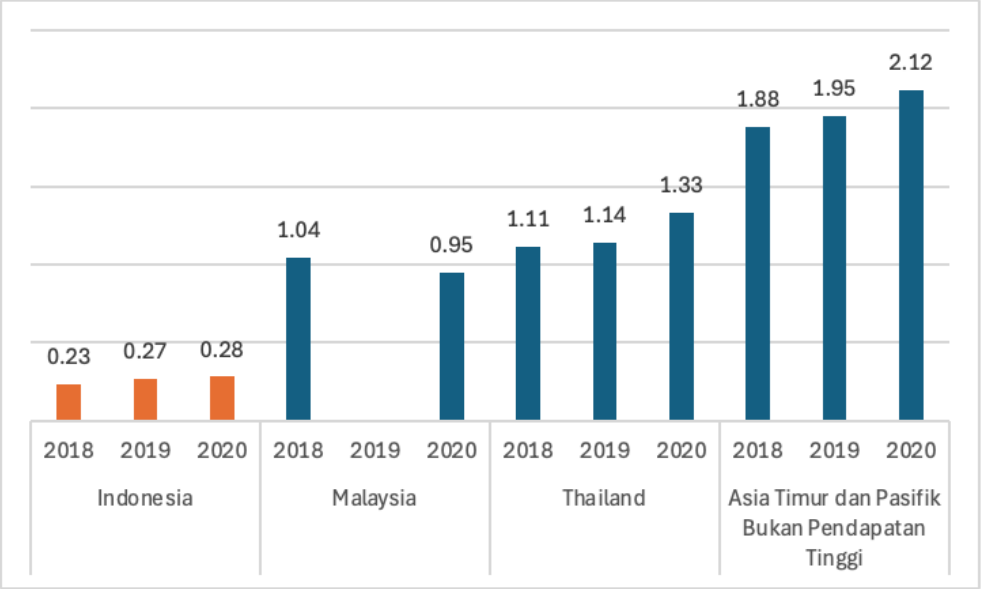
c) Pelaku usaha di Indonesia menghadapi berbagai hambatan usaha terkait korupsi. Persentase perusahaan yang menghadapi insiden penyuapan lebih tinggi di Indonesia dibandingkan negara-negara di Asia Timur dan Pasifik (Tabel 11.3). Persentase ini juga lebih tinggi untuk perusahaan skala besar yang umumnya justru relatif lebih produktif.

Tabel 11.3. *Hambatan Terkait Korupsi yang Dihadapi oleh Perusahaan*

Skala Usaha berdasarkan Jumlah Karyawan	Indonesia 2023	Indonesia 2009	Asia Timur dan Pasifik 2023	Seluruh Negara 2023
Insiden Penyuapan (% Perusahaan yang mengalami setidaknya satu permintaan pembayaran suap)				
Kecil (5-19)	15.5	24.6	13.7	11.1
Menengah (20-99)	23.9	34.2	15.9	11.4
Besar (100+)	35.4	33.3	18.6	10.7
Kedalaman Penyuapan (% transaksi publik yang mendapatkan permintaan pembayaran suap atau hadiah)				
Kecil (5-19)	9.7	21.3	10.8	9.0
Menengah (20-99)	18.4	29.9	12.4	8.6
Besar (100+)	30.1	21.7	14.5	7.9
% Perusahaan yang diharapkan untuk memberikan hadiah atau suap ke pejabat publik untuk menyelesaikan sesuatu				
Kecil (5-19)	26.9	12.9	16.5	12.3
Menengah (20-99)	34.3	28.2	20.0	13.9
Besar (100+)	39.1	35.5	21.1	13.9
% Perusahaan yang diharapkan untuk memberikan hadiah atau suap ke pejabat publik untuk mendapat izin konstruksi				
Kecil (5-19)	16.3	38.0	17.2	15.2
Menengah (20-99)	39.4	25.4	16.5	13.9
Besar (100+)	60.9	72.3	29.6	14.2
% Perusahaan yang diharapkan untuk memberikan hadiah atau suap ke pejabat publik untuk mendapat izin operasional				
Kecil (5-19)	4.5	25.2	8.6	8.1
Menengah (20-99)	22.1	29.5	8.3	8.0
Besar (100+)	44.0	26.0	20.5	8.0

Sumber: *World Bank, diolah oleh LPEM FEB UI*

d) Pengeluaran untuk riset Indonesia lebih kecil dibandingkan rata-rata negara Asia/emerging countries (Grafik 11.11).

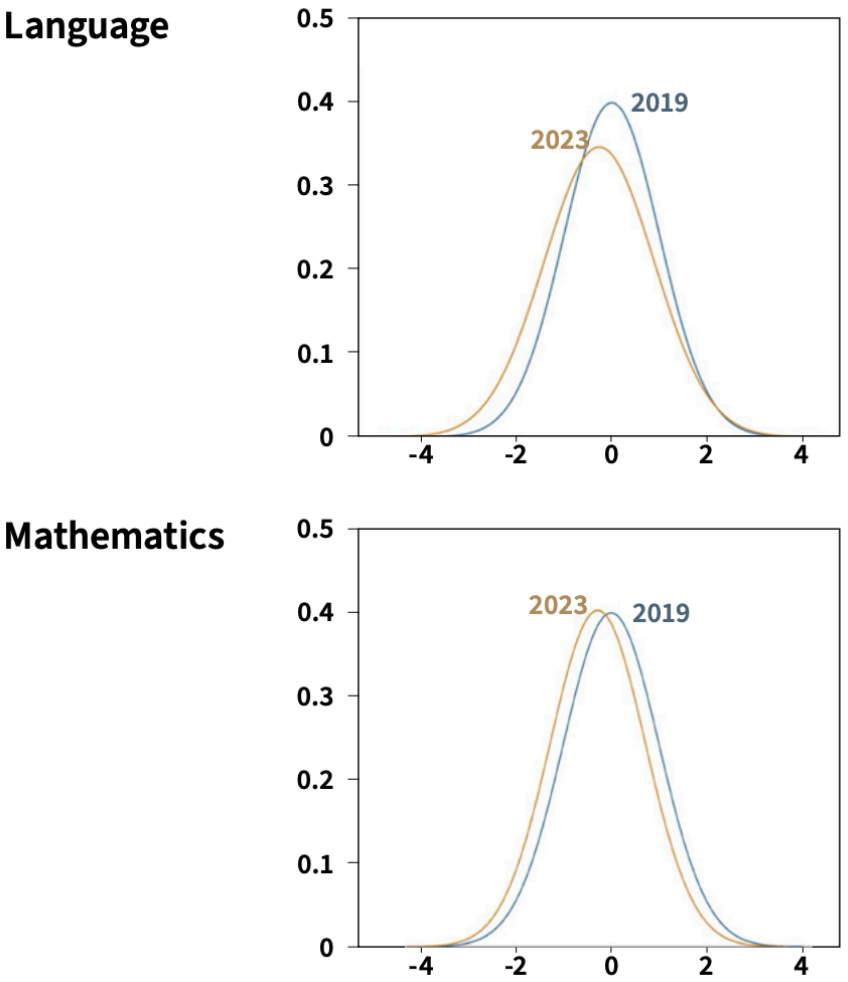


Grafik 11.11. *Pengeluaran Riset Kawasan Asia Pasifik*
Sumber: *Bank Dunia*

Temuan 8. Pandemi COVID-19 telah menyebabkan kemunduran dalam berbagai ukuran kesejahteraan dan capaian pembangunan.

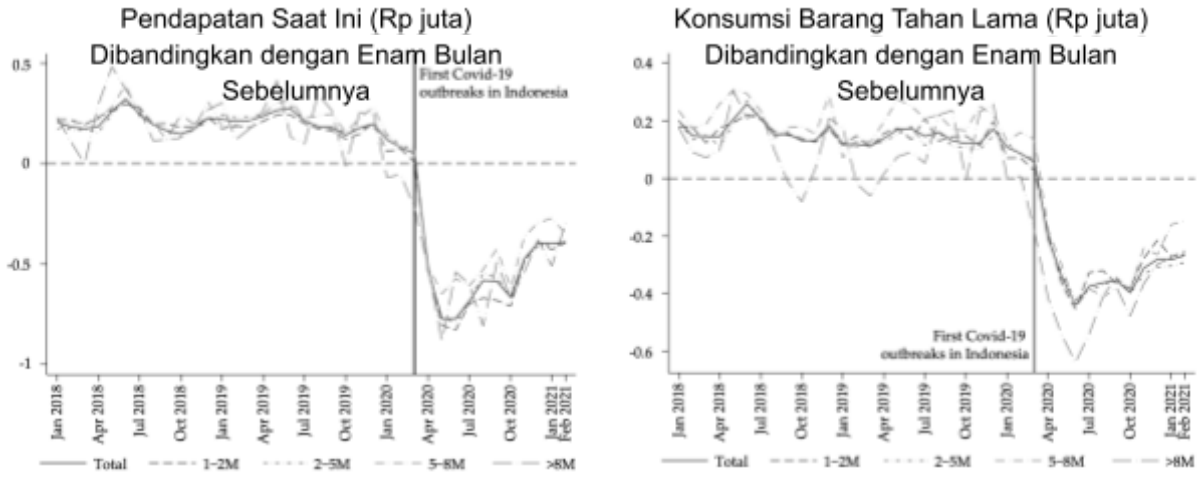
Beberapa studi menunjukkan bahwa pandemi COVID-19 telah menyebabkan berbagai kemunduran dalam capaian pembangunan. Misalnya dalam hal investasi sumber daya manusia, capaian pembelajaran menurun dengan adanya *learning loss* ((Hata dkk, 2024; Maddawin dkk, 2024; Purnamasari dkk, 2022). Selain itu, masyarakat juga mengalami penurunan pendapatan, konsumsi, maupun tabungan (Ridhwan dkk, 2024). Pandemi juga berdampak pada pasar tenaga kerja (Ridhwan dkk, 2021). Dengan adanya *scarring effect* dari pandemi maka pembangunan perlu diperkaya dengan kebijakan dan program yang bukan *business as usual* untuk dapat mengembalikan perekonomian pada *trajectory* awal sebelum pandemi terjadi. Lambatnya pemulihan dapat memperlebar ketertinggalan kita dengan negara-negara lain sehingga dapat melemahkan daya saing Indonesia secara umum.

a) Distribusi skor matematika dan bahasa bergeser ke kiri dari tahun 2019 ke 2023 menunjukkan penurunan skor pada sebagian besar distribusi siswa (Grafik 11.12).



Grafik 11.12. *Distribusi Skor Matematika dan Bahasa*
Sumber: *Hata dkk (2024).*

b) Masyarakat mengalami penurunan pendapatan, konsumsi, maupun tabungan (Grafik 11.13) (Ridhwan dkk, 2024).

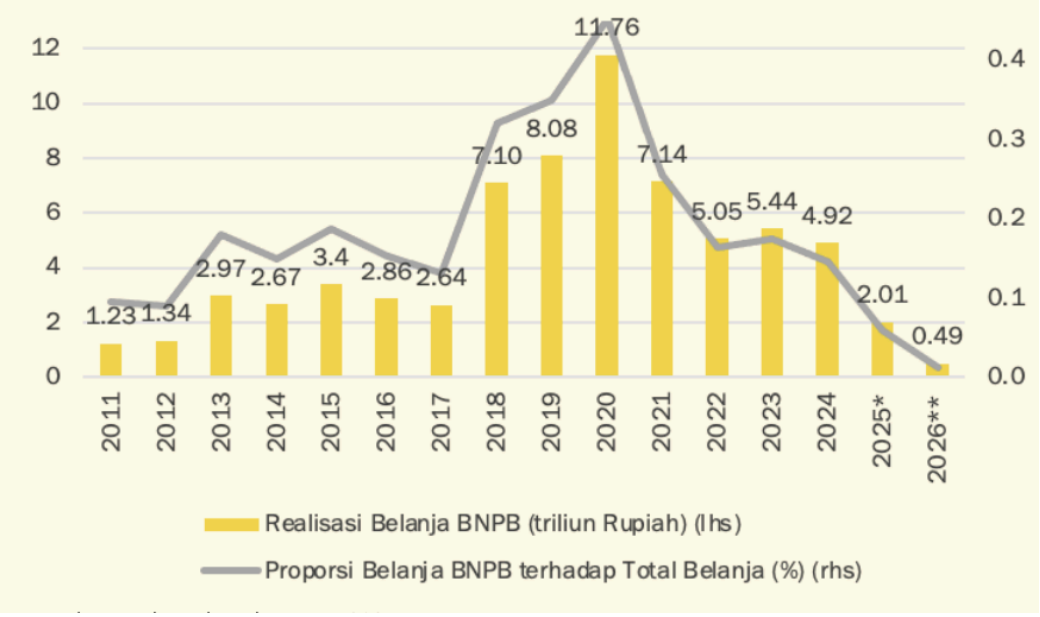


Grafik 11.13. *Kesejahteraan yang Menurun*
Sumber: *Survei Konsumen Bank Indonesia (Ridhwan dkk, 2024)*

Temuan 9. Indonesia belum siap menghadapi dampak perubahan iklim serta bencana alam.

Indonesia memiliki dua misi besar dalam jangka menengah dan panjang. Pertama, Indonesia perlu tumbuh dengan inklusif dan berkualitas. Kedua, Indonesia memiliki target penurunan emisi sebagai bagian dari upaya membangun perekonomian yang berkelanjutan. Dua misi besar ini sangat terkait dengan kemampuan Indonesia untuk beradaptasi dan memitigasi dampak dari perubahan iklim. Sebagai negara kepulauan, kenaikan permukaan air laut maupun semakin memanasnya laut dapat berdampak bukan hanya pada perekonomian maritim namun juga masyarakat pesisir termasuk industri dan kawasan urban. Sebagai negara dengan salah satu biodiversitas terbesar dan hutan hujan tropis penting dunia, maka konservasi harus dapat sejalan dengan pembangunan dan justru menjadi kunci dari keberlanjutan. Pemanasan global maupun cuaca ekstrim dapat memberi dampak negatif pada produktivitas berbagai sektor, bukan hanya sektor agrikultur. Selain itu, Indonesia masih tergantung dengan bahan bakar fosil dalam pemenuhan sumber daya energinya sehingga pemenuhan target Net-Zero Emission perlu perubahan tata kelola energi yang fundamental dan menyeluruh. Banyak isu terkait adaptasi dan mitigasi perubahan iklim ini perlu kebijakan yang holistik dan lekang antar siklus pemerintahan.

Sebagai negara yang rentan dengan bencana, baik karena efek cuaca ekstrem dari perubahan iklim, maupun posisi Indonesia di *Ring of Fire*, anggaran publik untuk bencana sangat kecil. Proporsinya dalam APBN pun mencapai titik terendahnya sejak 2010 (Grafik 11.14). Dalam APBN 2026, anggaran BNPB hanya sebesar IDR490 miliar, setara dengan 0,01% dari total belanja APBN, turun signifikan dari hanya beberapa tahun sebelumnya yang mencapai IDR5,44 triliun di 2023 (LPEM FEB UI, 2026).



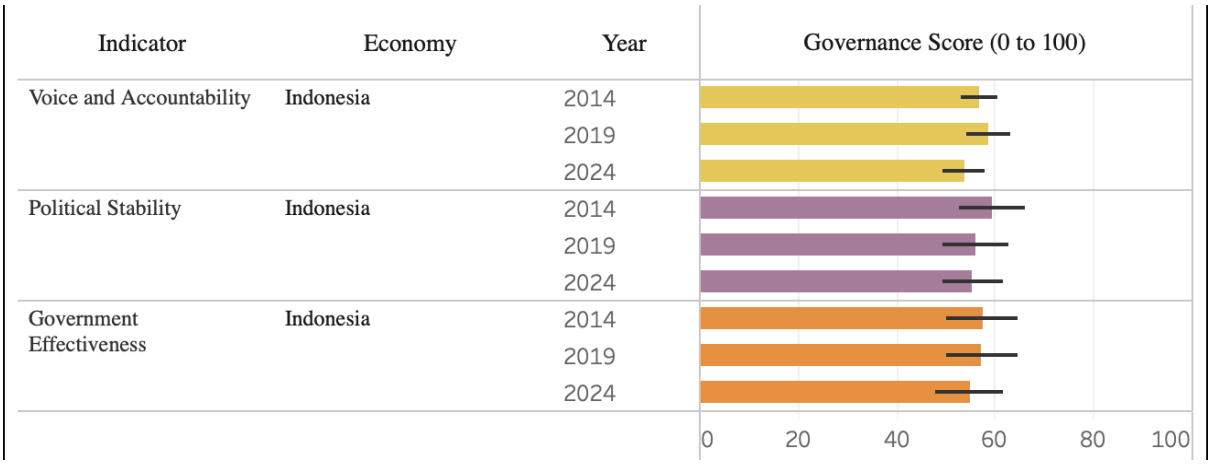
Grafik 11.14. *Realisasi Belanja BNPB (triliun Rupiah) dan Proporsi terhadap APBN (%)*
Sumber: *LKPP dan CEIC, diolah oleh LPEM FEB UI*

Temuan 10. Rubuhnya Integritas Lembaga Negara (*institutional decay*)

Literatur ekonomi kelembagaan (North, 1990; Acemoglu & Robinson, 2012) menegaskan bahwa pertumbuhan dan pemerataan bukan sekadar fungsi dari kebijakan sektoral yang tepat, melainkan juga dari kapasitas negara dan kredibilitas kelembagaan yang menopangnya:

institusi yang kredibel menekan biaya transaksi dan ketidakpastian, sehingga investasi jangka panjang, baik oleh pelaku usaha domestik, investor asing, maupun rumah tangga yang menabung untuk pendidikan anak, menjadi rasional untuk dilakukan. Pada kenyataannya, fondasi ini justru tercederai oleh pola kebijakan yang tidak berpijak pada bukti (*evidence-based policy*/*EBP*) dan tidak sinkron antar waktu, tercermin pada empat bukti berikut.

a) Kabinet besar tanpa basis meritokrasi yang jelas: Kabinet Merah Putih beranggotakan 118 orang (7 menteri koordinator, 42 menteri, 58 wakil menteri, 11 pejabat setingkat menteri), yaitu hampir dua kali lipat kabinet sebelumnya (34 menteri, 18 wakil menteri), dan mengalami tiga kali *reshuffle* dalam tahun pertama (Sekretariat Kabinet dan Kantor Wakil Presiden, 2026). Ukuran kabinet yang membengkak tanpa basis kompetensi yang transparan bukan sekadar soal efisiensi anggaran, melainkan sinyal bagi kapasitas negara untuk mengkoordinasikan kebijakan lintas kementerian secara koheren, prasyarat bagi kedua pilar yang keduanya bersifat multisektoral.
b) Berdasarkan data *world governance indicators* yang disusun oleh World Bank, Indonesia mengalami penurunan kualitas institusi (Grafik 11.15). Kondisi ini dicerminkan oleh memburuknya tiga indikator utama, yaitu *voice and accountability, political stability,* dan *government effectiveness.* Penurunan ini terjadi dalam 10 tahun terakhir di mana ketiga Indikator ini memburuk sejak tahun 2014.



Grafik 11.15. *Penurunan Kualitas Institusi*
Sumber: *World Bank*

Temuan 11. Stabilitas Makro Tercederai

a) Stabilitas makro tercederai: pada pertengahan 2026, rupiah melemah mendekati Rp18.000/US$ dan IHSG terkoreksi 28 hingga 36 persen sejak awal tahun; investor asing mencatat jual bersih lebih dari Rp 66 triliun; analis pasar menyebutnya krisis kepercayaan, bukan sekadar koreksi siklikal. Dengan arus modal asing yang keluar secara drastis, Rupiah menjadi salah satu nilai tukar dengan performa paling buruk dibandingkan dengan nilai tukar berbagai negara berkembang (Grafik 11.16).

Grafik 11.16. *Depresiasi Nilai Tukar Berbagai Negara (YTD per 12 Juli 2026)*
Sumber: *CEIC, diolah oleh LPEM FEB UI*

b) Program besar tanpa perencanaan matang: selain MBG, Badan Pengelola Investasi Danantara, yang mengelola aset lebih dari US$900 miliar juga menghadapi sorotan tata kelola: rangkap jabatan pimpinan, pengawasan eksternal lemah, dan risiko konflik kepentingan saat diusulkan masuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK).

c) Komunikasi publik yang tidak konsisten: narasi resmi pemerintah kerap tidak sejalan dengan data dan persepsi pasar, memperbesar ketidakpastian dan mempercepat hilangnya kepercayaan.

Ketika pelaku pasar dan publik tidak dapat memprediksi konsistensi kebijakan dari waktu ke waktu, baik karena struktur kabinet yang kerap berubah, program besar yang diluncurkan tanpa kebijakan berbasis bukti, maupun komunikasi resmi yang berbeda dari kondisi riil, biaya kepercayaan yang harus dibayar bukan hanya berupa pelarian modal jangka pendek, tetapi juga pengurangan kapasitas negara untuk menjalankan agenda jangka menengah dan panjang secara konsisten.

Kesebelas temuan di atas menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, inklusif dan berkelanjutan semakin jauh bila dilihat dari berbagai indikator kesejahteraan dan kualitas sumber daya manusia. Pertumbuhan ekonomi masih bertumpu pada akumulasi faktor produksi, bukan bertumpu pada produktivitas. Disisi lain, arsitektur perlindungan sosial belum terwujud sebagai satu kesatuan yang menjangkau sepanjang hayat dan responsif terhadap kebutuhan dan meningkatnya kerentanan. Stabilitas makro, kredibilitas lembaga negara dan independensi institusi yang tercederai berakibat buruk pada reputasi global Indonesia. Di saat bersamaan terjadi penurunan kualitas kelembagaan. Partisipasi masyarakat sipil yang dilemahkan dalam berbagai pengambilan banyak keputusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak berakibat pada buruknya tata kelola peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kami menyimpulkan bahwa belum kokohnya kedua pilar pembangunan dan pondasi institusi untuk mencapai cita-cita institusi.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang pertumbuhan ekonominya berkualitas, inklusif dan berkelanjutan dan perlindungan sosialnya sepanjang hayat serta responsif terhadap perubahan (agile), dengan fondasi kelembagaan yang kredibel serta stabilitas makro ekonomi yang terjaga sebagai arsitektur permanen yang bertahan lintas siklus pemerintahan, ditopang mekanisme checks and balances yang berfungsi, dan partisipasi publik yang bermakna.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi berikut disusun sebagai panduan arah kebijakan (guardrails), bukan preskripsi teknis yang rinci, dan mengikuti tiga horizon waktu: mendesak, jangka menengah, dan jangka panjang.

Rekomendasi Jangka Pendek

Untuk rekomendasi kebijakan jangka pendek, kami mengusung kembali Tujuh Desakan Darurat Ekonomi (7DDE) yang disampaikan pada September 2025 lalu. Ketujuh desakan saat ini dalam proses penilaian berkala satu tahun. Penilaian dan evaluasi direncanakan untuk disampaikan ke publik pada bulan September 2026. Walau sudah satu tahun, kami menganggap ketujuh desakan masih relevan, genting, dan komprehensif untuk menjadi masukan rekomendasi kebijakan ekonomi dalam jangka pendek.

Desakan 1: Perbaiki secara menyeluruh misalokasi anggaran, tempatkan anggaran pada kebijakan dan program secara wajar dan proporsional.

Desakan 2: Kembalikan independensi, transparansi, dan pastikan tidak ada intervensi kepentingan pada lembaga negara (Bank Indonesia, BPS, DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, KPK, BPK, Kejaksaan).

Desakan 3: Hentikan dominasi negara yang melemahkan aktivitas ekonomi lokal, termasuk pelibatan Danantara, BUMN, TNI, dan Polri sebagai penyelenggara dominan yang membuat pasar tidak kompetitif.

Desakan 4: Deregulasi kebijakan, perizinan, lisensi, dan sederhanakan birokrasi yang menghambat iklim usaha dan investasi.

Desakan 5: Prioritaskan kebijakan yang menangani ketimpangan dalam berbagai dimensi.

Desakan 6: Kembalikan kebijakan berbasis bukti dan proses teknokratis, dan berantas program populis yang mengganggu prudensi fiskal.

Desakan 7: Tingkatkan kualitas institusi, bangun kepercayaan publik, dan sehatkan tata kelola serta demokrasi.

Rekomendasi Jangka Menengah

Selain itu, kami juga mengajukan beberapa rekomendasi jangka menengah yang didasari oleh perlunya membangun fondasi institusi dan stabilitas makro yang sehat dengan dua pilar pembangunan. Untuk pilar pertama berupa pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, inklusif,

dan berkelanjutan, kami merekomendasikan pembangunan ekosistem inovasi dan pengembangan sumber daya manusia. Sedangkan untuk pilar kedua berupa perlindungan sosial yang inklusif, kami mengusulkan pembangunan arsitektur perlindungan sosial sepanjang hayat. Untuk membangun fondasi institusi, kami merekomendasikan penguatan fondasi kelembagaan dan kredibilitas kebijakan melampaui sekedar respons krisis.

Rekomendasi jangka menengah berfokus pada pembangunan kapasitas struktural yang menopang kedua pilar secara berkelanjutan, dengan jangka waktu tiga hingga lima tahun ke depan, sebelum jendela bonus demografi mulai menyempit pada tahun 2030.

Bangun ekosistem inovasi dan pengembangan sumber daya manusia.

Dorong transformasi struktural dari sektor ekstraktif dan berbasis komoditas menuju manufaktur bernilai tambah tinggi dan jasa modern, melalui insentif investasi yang berbasis produktivitas, bukan proteksi berbasis TKDN semata, untuk membalikkan pola *premature deindustrialization*. Percepat implementasi penuh putusan Mahkamah Konstitusi yang memisahkan pembiayaan MBG dari anggaran pendidikan wajib, idealnya lebih cepat dari jadwal transisi APBN 2028, dan alokasikan pemulihan ruang fiskal tersebut untuk remunerasi dan kompetensi guru. Rancang insentif yang mendorong migrasi tenaga kerja dari sektor informal ke sektor formal bernilai tambah tinggi.

Bangun Iklim Investasi yang *Contestable.*

Pastikan semua orang dapat membuka usaha bila menginginkan karena pada pasar yang *contestable*, hambatan bagi siapapun untuk masuk dan keluar dari pasar sangat rendah bagi pelaku usaha baru. Ini hanya dapat terjadi bila pemerintah memastikan tidak ada biaya yang tidak diperlukan. Berbagai macam pungutan yang tidak semestinya, termasuk pungutan tidak resmi harus dipangkas. Perlakuan khusus kepada BUMN dan Danantara juga harus ditiadakan. Ini akan menumbuhsuburkan wirausaha yang akan menjadi pendorong inovasi yang dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, inklusif dan berkelanjutan.

Bangun Indonesia yang Tangguh Bencana

Kembalikan anggaran penanggulangan bencana pada porsi yang proporsional terhadap tingkat kerentanan Indonesia, integrasikan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim ke dalam perencanaan infrastruktur dan tata ruang, dan pastikan arsitektur perlindungan sosial sepanjang hayat mencakup skema respons cepat bagi rumah tangga yang jatuh miskin akibat bencana iklim.

Bangun Indonesia yang Antisipatif dan Adaptif terhadap Perubahan Teknologi

Perubahan teknologi adalah keniscayaan. Pemerintah perlu berperan aktif dalam membentuk arah respon negara dan masyarakat terhadap perubahan teknologi. Iklim investasi yang *contestable*, ekosistem inovasi yang terbentuk dan sumber daya manusia yang berkualitas akan membuat Indonesia siap dengan berbagi perubahaan teknologi yang tidak hanya diadopsi tapi juga dapat membawa Indonesia berpartisipasi dalam rantai nilai global produk berteknologi.

Bangun arsitektur perlindungan sosial sepanjang hayat dan agile.

Perkuat DTSEN sebagai basis data tunggal bagi seluruh program bantuan sosial dengan memastikan siklus pemutakhiran data bergerak lebih cepat daripada siklus perubahan kondisi ekonomi keluarga, untuk menekan *exclusion error*. Tutup dua celah siklus hidup paling

rentan yang selama ini kosong, yaitu jaring pengaman bagi penduduk usia produktif yang kehilangan pekerjaan dan sistem pensiun yang benar-benar universal, tidak terbatas pada pekerja formal, mengikuti kerangka pendekatan siklus hidup dalam perlindungan sosial. Integrasikan MBG ke dalam arsitektur ini sebagai satu titik dalam rangkaian layanan sepanjang hayat, bukan program yang berdiri sendiri. Lengkapi sistem perlindungan sosial dengan deteksi dini dan penyaluran cepat pada saat guncangan terjadi.

Perkuat pondasi kelembagaan dan kredibilitas kebijakan melampaui respons krisis.

Institusionalisasi *Regulatory Impact Assessment* dan mekanisme pemantauan-evaluasi sebagai keharusan prosedural bagi setiap program strategis baru, bukan praktik ad hoc yang hanya muncul setelah krisis kepercayaan terjadi. Bangun rekam jejak konsistensi kebijakan dari waktu ke waktu, dalam pengertian kredibilitas kebijakan, melalui aturan fiskal dan moneter yang dapat diprediksi, bukan diskresi kasus per kasus. Rasionalisasi ukuran kabinet dan struktur kementerian berbasis evaluasi kinerja, bukan sekadar komposisi koalisi politik, sebagai bagian dari membangun kapasitas negara untuk mengkoordinasikan agenda lintas sektor secara konsisten.

Ekosistem inovasi tidak akan tumbuh tanpa kepastian kebijakan, perlindungan sosial sepanjang hayat tidak akan fiskal berkelanjutan tanpa disiplin anggaran yang kredibel, dan keduanya tidak akan berjalan tanpa kapasitas kelembagaan yang mampu mengkoordinasikan pelaksanaannya lintas kementerian dan lintas waktu pemerintahan.

Rekomendasi Jangka Panjang

Untuk jangka panjang, kami memahami negara perlu memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat fleksibel namun juga tangguh dalam menghadapi berbagai gejolak perubahan maupun ketidakpastian. Oleh karena itu, kami menekankan pentingnya lanskap kebijakan yang dapat berjalan dengan konsisten dan memiliki ruang untuk penyempurnaan dengan proses monitoring dan evaluasi yang kredibel tanpa terbelenggu dengan siklus politik. Dalam hal ini, kami menekankan peran dari berjalannya *check and balance* serta partisipasi publik yang bermakna dalam menentukan arah kebijakan dan program.

Pertumbuhan ekonomi yang belum berkualitas karena bertumpu pada akumulasi faktor produksi bukan produktivitas, perlindungan sosial yang belum sepanjang hayat dan belum berbasis permintaan, serta fondasi kelembagaan yang belum kredibel dan konsisten dari waktu ke waktu, pada dasarnya adalah satu persoalan yang sama dilihat dari tiga sudut: **negara belum secara sistemik mengaitkan kebijakan hari ini dengan konsekuensinya sepuluh hingga dua puluh tahun ke depan**. Agenda jangka panjang adalah komitmen pemerintah untuk menjadikan ketiga elemen tersebut sebagai **arsitektur permanen**, yang bertahan lintas siklus pemerintahan lima tahunan, bukan agenda yang harus dibangun ulang dari nol setiap kali terjadi pergantian kekuasaan.

Tiga elemen ini saling mengunci dan tidak dapat dicapai secara terpisah. Tanpa transisi struktural dari pertumbuhan berbasis akumulasi modal dan tenaga kerja menuju pertumbuhan berbasis produktivitas dan inovasi, Indonesia berisiko menetap dalam jebakan pendapatan menengah, sebagaimana ditunjukkan pola *premature deindustrialization* yang sudah tampak pada sektor manufaktur dan kontribusi TFP. Tanpa arsitektur perlindungan sosial yang benar-benar menjangkau sepanjang hayat, bonus demografi yang tersisa hingga sekitar 2030 akan terlewat tanpa termanfaatkan optimal, dan celah pada usia produktif serta lanjut usia akan berubah dari risiko menjadi beban fiskal nyata tepat ketika ruang fiskal menjadi sempit. Dan tanpa kredibilitas kebijakan yang terjaga lintas rezim pemerintahan, dalam pengertian

konsistensi yang dapat diprediksi pelaku pasar dan publik, kedua agenda di atas akan terus terganggu oleh krisis kepercayaan yang berulang, sebagaimana yang saat ini tengah dialami.

Keberhasilan jangka panjang bukan pencapaian satu indikator tunggal pada satu titik waktu, melainkan **konsistensi arah** ketiga elemen tersebut dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya: apakah pertumbuhan yang dicapai semakin ditopang produktivitas dan bukan sekadar akumulasi faktor; apakah cakupan perlindungan sosial semakin mendekati "sepanjang hayat" dan "berbasis permintaan", bukan sebaliknya semakin terfragmentasi menurut kepentingan program populis yang silih berganti; dan apakah lembaga-lembaga negara semakin independen dan dapat diprediksi, bukan semakin rentan terhadap intervensi kepentingan jangka pendek; apakah mekanisme check and balance serta partisipasi publik berfungsi sebagai koreksi yang nyata, bukan formalitas. Selama ketiga arah ini konsisten dijaga, Indonesia bergerak mendekati, bukan menjauhi, cita-cita konstitusional kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjelang satu abad kemerdekaannya pada 2045.

PENUTUP

Indonesia belum berpijak kokoh pada dua pilar penopang cita-cita konstitusional. Kesejahteraan dasar belum tercapai, kualitas sumber daya manusia tertinggal akibat, salah satunya, ruang fiskal pendidikan yang justru diarahkan untuk membiayai program di luar mandat konstitusionalnya, dan pertumbuhan ekonomi masih bertumpu pada akumulasi faktor produksi alih-alih produktivitas, tercermin dari deindustrialisasi dini dan kontribusi Total Factor Productivity yang nyaris nihil. Arsitektur perlindungan sosial belum dirancang sebagai satu kesatuan yang menjangkau sepanjang hayat dan responsif terhadap permintaan. Sementara itu fondasi kelembagaan dan stabilitas makro juga tercederai oleh kebijakan yang tidak berpijak pada bukti dan tidak konsisten dari waktu ke waktu.

Sebelas temuan dalam risalah kebijakan ini bukan sekadar daftar persoalan yang berdiri sendiri-sendiri, melainkan menunjukkan satu pola yang sama: kebijakan yang dirancang dan dijalankan tanpa keterkaitan yang matang antara satu keputusan dengan konsekuensinya di masa depan. Pola ini mendasari rekomendasi kebijakan yang saling menopang. Tujuh Desakan mendesak menuntut koreksi segera atas misalokasi anggaran, independensi lembaga negara, dominasi negara yang melemahkan ekonomi lokal, birokrasi yang menghambat investasi, ketimpangan yang belum tertangani, kebijakan yang minim bukti, serta kualitas institusi dan kepercayaan publik yang terus tergerus. Rekomendasi jangka menengah bertujuan untuk membangun kapasitas struktural pada ketiga elemen sekaligus, yaitu ekosistem inovasi dan sumber daya manusia, arsitektur perlindungan sosial sepanjang hayat dan kredibilitas kebijakan yang melampaui respons krisis semata bagi fondasi keduanya. Sementara itu, rekomendasi jangka panjang menuntut ketiga elemen ini dijadikan arsitektur permanen yang bertahan lintas siklus pemerintahan, bukan sekadar prioritas satu rezim yang berganti setiap lima tahun.

Tolok ukur keberhasilan bukan pencapaian satu indikator tunggal pada satu titik waktu, melainkan konsistensi arah dari waktu ke waktu: pertumbuhan Indonesia semakin ditopang produktivitas, perlindungan sosial semakin mendekati sepanjang hayat dan berbasis permintaan, dan lembaga negaranya semakin independen dan dapat diprediksi. Selama arah ini konsisten dijaga, Indonesia bergerak mendekati, bukan menjauhi, cita-cita konstitusionalnya menjelang satu abad kemerdekaan pada 2045.

DAFTAR RUJUKAN

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of economic perspectives*, *33*(2), 3-30.

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Business.

Cherif, R., & Hasanov, F. (2025). Industrial policy, Asian miracle style. *Journal of Economic Perspectives*, *39*(4), 101-125.

CISDI Secretariat. (2025). *Seri kedua kajian Makan Bergizi Gratis: Pentingnya penguatan tata kelola, regulasi, dan monitoring evaluasi pada Program Makan Bergizi Gratis*. Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI). CISDI publication page

CISDI Secretariat. (2025, September 18). *Picu 5.626 kasus keracunan, CISDI mendesak Presiden Prabowo segera moratorium dan evaluasi menyeluruh Program MBG*. Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI). CISDI publication page

Gupta, K., Laksono, R., & Siregar, R. N. (2026). Prabowonomics: Can Indonesia Really Grow at 8%?. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *62*(1), 1-35.

Hampole, M., Papanikolaou, D., Schmidt, L. D., & Seegmiller, B. (2025). *Artificial intelligence and the labor market* (No. w33509). National Bureau of Economic Research.

Hata, A., Kim, S., & Nomura, S. (2024). *Learning in the shadow of the pandemic: COVID-19 learning loss and widening learning disparities in Indonesia*. World Bank. World Bank report.

LPEM FEB UI. (2025). Indonesia Economic Outlook Q2-2025. LPEM FEB UI Publication.

Maddawin, A., Morgan, P., Park, A., Suryadarma, D., Trinh, L., & Vandenberg, P. (2024). *Learning disruptions during the COVID-19 pandemic: Evidence from household surveys in Southeast Asia*. ADBI Working Paper No. 1442. Asian Development Bank Institute. https://doi.org/10.56506/YZMJ3763

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press

PANRB (2026), Mensos Jelaskan Alasan Penonaktifan 13,5 Juta PBI JKN, Reaktivasi Dibuka, https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/mensos-jelaskan-alasan-penonaktifan-13-5-juta-pbi-jkn-reaktivasi-dibuka

Purnamasari, R. S., Satyaka, P. H., Suharti, Wai-Poi, M., & Afkar, R. (2022). COVID-19 and education in Indonesia: When school reopening is not enough to avert losing a generation. In S. M. Indrawati, S. Nazara, T. Anas, C. F. Ananda, & K. Verico (Eds.), *Keeping Indonesia safe from the COVID-19 pandemic: Lessons learnt from the National Economic Recovery Programme* (pp. 352–379). ISEAS Publishing.

Ridhwan, M. M., Suryahadi, A., Rezki, J. F., & Pekerti, I. S. (2021). *The labor market impact of COVID-19 and the role of e-commerce development: Evidence from Indonesia* (Working Paper No. WP/10/2021). Bank Indonesia.

Ridhwan, M. M., Rezki, J. F., Suryahadi, A., Ramayandi, A., & Ismail, A. (2024). The impact of COVID-19 lockdowns on household income, consumption and expectations: Evidence from high-frequency data in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *60*(1), 67-94.

Satriawan, E., & Nugroho, W. S. (2025, October 16). *Feeding ambition, missing precision: Rethinking Indonesia's free meal program*. Faculty of Economics and Business, Universitas Gadjah Mada. https://feb.ugm.ac.id/en/faculty-insight/17244-feeding-ambition-missing-precision-rethinking-indonesias-free-meal-program

12. Ekonomi | Krisis Kepercayaan dan Tantangan Ekonomi Indonesia ke Depan

Penulis : Media Wahyudi Askar, Isnawati Hidayah, Syafruddin Karimi, Nailul Huda, dan Saiful Mahdi.[12]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Perekonomian Indonesia hari ini menghadapi konvergensi tiga tekanan utama: krisis nilai tukar mata uang, krisis fiskal, dan krisis kepercayaan pasar (Krugman, 1999; World Bank, 2026). Pelemahan rupiah, memburuknya neraca pembayaran dan perdagangan, keluarnya modal asing, serta tergerusnya cadangan devisa menunjukkan meningkatnya kerentanan eksternal (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026c; Bank Indonesia [BI], 2026b, 2026c, 2026d, 2026e, 2026f; Bursa Efek Indonesia [BEI], 2026; Obstfeld & Rogoff, 1996). Pada saat yang sama, ruang fiskal semakin tertekan akibat tingginya beban utang dan kebutuhan pembiayaan pemerintah (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a, 2026b; Sari, 2022). Kombinasi tekanan eksternal dan fiskal tersebut menunjukkan bahwa persoalan ekonomi Indonesia bukan lagi sekadar tekanan jangka pendek, tetapi mulai mencerminkan kelemahan fundamental ekonomi, pelemahan kredibilitas kelembagaan dan menurunnya kepercayaan terhadap arah kebijakan pemerintah (Acemoglu & Robinson, 2012; Fitch Ratings, 2026; Moody's Ratings, 2026; North, 1990; World Bank, 2017).

Enam (6) temuan menunjukkan keterkaitan antara pelemahan kredibilitas kelembagaan, tekanan pasar, meningkatnya beban fiskal, dampak resentralisasi kebijakan ekonomi, rendahnya kualitas pertumbuhan dan melebarnya ketimpangan ekonomi (BPS, 2026a, 2026b, 2026d; Kementerian PPN/Bappenas, 2026; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025; Piketty, 2014). Perubahan kelembagaan melalui Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) 2026, perluasan peran Danantara, serta berbagai instrumen pembiayaan baru meningkatkan kebutuhan akan transparansi, pengawasan, dan kepastian hukum (OECD, 2015; Republik Indonesia, 2026a). Pada saat yang sama, rupiah melemah, arus modal keluar meningkat, dan risiko fiskal semakin menjadi perhatian (Baldacci dkk, 2011; BEI, 2026; BI, 2026d; Otoritas Jasa Keuangan [OJK], 2026a).

Untuk menjaga stabilitas ekonomi sekaligus mendorong pertumbuhan yang berkualitas, Indonesia memerlukan reformasi tata kelola yang memperkuat disiplin fiskal, meningkatkan kualitas kelembagaan, menciptakan kepastian regulasi, serta mengembalikan pengambilan kebijakan yang berbasis data dan bukti ilmiah (Head, 2016; Kopits & Symansky, 1998; North, 1990; World Bank, 2017). Tanpa pembenahan tersebut, berbagai risiko eksternal, termasuk gejolak geopolitik, volatilitas harga energi, dan perubahan iklim, akan semakin memperbesar kerentanan ekonomi nasional (Baker dkk, 2016; Bloom, 2009; BPS, 2026e; Romero dkk, 2025).

Tulisan ini merekomendasikan reformasi ekonomi perlu diarahkan pada enam agenda utama: (1) memulihkan kredibilitas dan tata kelola kelembagaan ekonomi (North, 1990; OECD,

[12] Draft awal tulisan ini disiapkan berdasarkan diskusi panel yang dilakukan pada tanggal 13 April di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang dihadiri oleh Wijayanto, Yustinus Prastowo, Etika Hariani, Arip Muttaqien, Resmi Setia Milawati, Rimawan Pradipta, Ferry Latuhihin, Awalil Rizki, dan Dipo Satria Ramli. Tulisan ini sudah melalui proses *editing* oleh Silvia Irawan.

2015; World Bank, 2017); (2) memperkuat disiplin fiskal sekaligus mengembalikan APBN sebagai instrumen pemerataan (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; Kopits & Symansky, 1998); (3) menerapkan perpajakan yang lebih progresif untuk menekan ketimpangan (Piketty, 2014); (4) menggeser orientasi pertumbuhan dari sekadar mengejar PDB menuju pemerataan kesejahteraan, perlindungan sosial, dan penciptaan pekerjaan layak (Center of Economic and Law Studies [CELIOS], 2025; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026; S&P Global, 2026); (5) memperkuat stabilitas makroekonomi, ketahanan eksternal, dan posisi tawar Indonesia dalam perdagangan internasional (Alesina & Summers, 1993; BI, 2026a; Cukierman, 1992; Debelle & Fischer, 1994; Rayhan & Ananda, 2024); (6) serta memastikan setiap kebijakan strategis berbasis bukti, evaluasi independen, dan meritokrasi (Head, 2016). Reformasi tersebut harus memastikan bahwa pertumbuhan tidak hanya tinggi secara agregat, tetapi manfaatnya terdistribusi lebih adil, menjangkau kelompok miskin dan masyarakat desa, menciptakan pekerjaan berkualitas, sekaligus menjaga keberlanjutan fiskal dan kredibilitas institusi ekonomi (BPS, 2026d; Kementerian PPN/Bappenas, 2026; OJK, 2026b; World Bank, 2026).

PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia pada 2026 menunjukkan tekanan yang semakin nyata (World Bank, 2026). Pertumbuhan ekonomi melambat, kondisi fiskal semakin tertekan, nilai tukar rupiah mencapai titik terlemahnya, dan pasar keuangan menghadapi volatilitas yang meningkat (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026b; Bank Indonesia [BI], 2026d; Bursa Efek Indonesia [BEI], 2026; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Di saat yang sama, kepercayaan investor, pelaku usaha, dan masyarakat terhadap arah kebijakan ekonomi pemerintah mulai melemah (Fitch Ratings, 2026; Moody's Ratings, 2026). Kondisi tersebut tidak hanya meningkatkan biaya dan pembiayaan negara dan dunia usaha, tetapi juga mengurangi investasi, memperlambat penciptaan lapangan kerja, dan pada akhirnya menekan daya beli serta kesejahteraan masyarakat (Baldacci dkk, 2011; Bloom, 2009; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; Kementerian PPN/Bappenas, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026).

Perekonomian Indonesia menghadapi tekanan yang semakin besar di tengah meningkatnya ketidakpastian global dan lemahnya fundamental ekonomi domestik (Baker dkk, 2016; Bloom, 2009; World Bank, 2026). Tekanan tersebut terjadi pada konvergensi tiga krisis sekaligus, yaitu krisis nilai tukar mata uang, krisis fiskal dan krisis kepercayaan pasar (Krugman, 1999; Obstfeld & Rogoff, 1996). Pada krisis nilai tukar mata uang, nilai tukar rupiah terhadap USD menyentuh Rp18.171 per USD pada 8 Juni 2026 (Bank Indonesia, 2026d). lebih dalam dari puncak krisis moneter 1998 (Rp16.650) maupun guncangan pandemi 2020 (Rp16.915). Krisis mata uang ini terjadi tidak lama setelah berbagai laporan peringkat outlook utang Indonesia turun (Bilyonaryo Business News, 2026; Bloomberg, 2026; Fitch Ratings, 2026; Moody's Ratings, 2026). Peringkat outlook utang yang turun dari stable ke negatif merupakan tanda investor global tidak percaya terhadap kondisi ekonomi Indonesia (Baldacci dkk, 2011). Akibatnya, terjadi *capital outflow* di pasar utang pemerintah (BEI, 2026; Otoritas Jasa Keuangan [OJK], 2026a).

Akibat dari capital outflow terlihat dari Neraca Pembayaran Indonesia mencatat defisit paling dalam sejak tahun 2004. Defisit Neraca Pembayaran Indonesia mencapai US$9,1 miliar pada kuartal I-2026, sebelas kali lipat lebih buruk dibanding kuartal I-2025 (Bank Indonesia, 2026e). Guna stabilisasi nilai tukar, Bank Indonesia menggelontorkan Cadangan Devisa dengan jumlah yang sangat besar selama 6 bulan awal 2026 (Bank Indonesia, 2026b). Akibatnya, cadangan devisa tergerus US$11,6 miliar, dari US$156,5 miliar (Desember 2025)

menjadi US$144,9 miliar (Mei 2026) (Bank Indonesia, 2026b, 2026c). Meskipun tergerus signifikan, nilai tukar rupiah terhadap dolar AS belum menunjukkan arah kembali ke Rp17.000 per USD (Bank Indonesia, 2026d; Rayhan & Ananda, 2024).

Di sisi fiskal, terjadi pelebaran defisit anggaran yang sudah mulai terjadi mulai dari tahun 2025 dan semakin lebar di tahun 2026 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Pada tahun 2025, APBN 2025 ditutup dengan rasio defisit anggaran terhadap PDB mencapai 2,92 persen (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Pada saat itu, program Makan Bergizi Gratis (MBG) belum 100 persen pelaksanaannya. Tahun ini, rasio defisit APBN diprediksi mencapai 2,85 persen. Angka tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan target APBN yang dipatok hanya 2,65 persen (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; Kopits & Symansky, 1998).

Akibat dari defisit APBN yang melebar, pembiayaan dari utang tahun ini diprediksi juga akan meningkat signifikan (Sari, 2022). Realisasi pembiayaan utang neto hingga semester I-2026 mencapai Rp477,4 triliun, meningkat sekitar 51,4 persen dibanding periode yang sama tahun sebelumnya. Angka tersebut telah mencapai 57,4 persen dari pagu pembiayaan utang APBN 2026 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Selain itu, utang pemerintah menembus Rp9.920,4 triliun atau 40,75% PDB (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026b).

Seluruh tekanan ini terjadi disaat pemerintah juga mengumumkan bahwa pertumbuhan 5,61% pada kuartal I-2026, tertinggi untuk kuartal pertama dalam tiga belas tahun (Badan Pusat Statistik, 2026a). Selain itu, pertumbuhan 5,29 persen pada kuartal II-2026 juga belum mencerminkan penguatan ekonomi (Badan Pusat Statistik, 2026b; Kementerian PPN/Bappenas, 2026). Di saat yang sama, perlambatan penciptaan lapangan kerja formal, menurunnya kepastian usaha, serta lemahnya kualitas kebijakan publik mulai berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat (Center of Economic and Law Studies [CELIOS], 2025; Head, 2016; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026).

Ketika pemerintah mengumumkan data yang positif, namun pasar tidak merespon, maka terjadi krisis ketiga, yaitu krisis kepercayaan pasar (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990). Krisis kepercayaan pasar ini terlihat dari net sell investor asing dalam pasar keuangan Indonesia yang meningkat di 3 bulan awal 2026 (BEI, 2026; OJK, 2026a). Investor pada saat itu diperlihatkan pengelolaan pasar keuangan yang buruk, hingga membuat pejabat tinggi otoritas terkait mundur. Kemudian, berbagai kebijakan pemerintah yang menuju state capitalism juga semakin membuat kepercayan pasar menurun(Republik Indonesia, 2026b, 2026c).

Berbagai risiko jangka pendek yang semakin kompleks, terutama meningkatnya tekanan terhadap kemampuan pembayaran utang dan potensi capital outflow dalam skala besar (Baldacci dkk, 2011; Krugman, 1999). Pelemahan nilai tukar rupiah juga tidak dapat dipandang semata sebagai kondisi *undervalued*, melainkan sebagai sinyal lemahnya fundamental eksternal (Rayhan & Ananda, 2024) akibat meningkatnya permintaan terhadap dolar AS (Bank Indonesia, 2026e, 2026f; Obstfeld & Rogoff, 1996). Di sisi fiskal, Indonesia dinilai semakin berkarakter sebagai *debt-driven state* yang ditandai dengan tingginya ketergantungan pada utang (Sari, 2022) serta kecenderungan resentralisasi fiskal yang mempersempit ruang gerak pemerintah daerah (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025). Kondisi ini diperparah oleh berbagai rencana kebijakan yang dinilai kurang rasional, lemahnya kualitas kelembagaan, serta memudarnya prinsip meritokrasi dalam birokrasi (Head, 2016; North, 1990; World Bank, 2017). Pada saat yang sama,

Agreement on Reciprocal Trade (ART) antara Indonesia-AS dipandang berpotensi melemahkan posisi Indonesia dalam perdagangan internasional karena mengurangi ruang kebijakan negara, melemahkan peran BUMN, dan mencerminkan lemahnya posisi tawar dalam diplomasi ekonomi (Badan Pusat Statistik, 2026c; Bank Indonesia, 2026f).

Salah satu hal yang paling krusial adalah melemahnya kredibilitas kelembagaan dan tata kelola ekonomi yang menjadi fondasi kepercayaan pasar (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990; World Bank, 2017). Salah satunya adalah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) pada 4 Juni 2026 (Republik Indonesia, 2026a). Bersamaan dengan berbagai kebijakan fiskal dan proyek strategis pemerintah, perubahan tersebut memunculkan kekhawatiran terhadap tiga pilar utama kepercayaan pasar: independensi Bank Indonesia, kredibilitas pengelolaan fiskal, dan kepastian tata kelola sektor ekonomi strategis (Alesina & Summers, 1993; Bank Indonesia, 2026a; Cukierman, 1992; Debelle & Fischer, 1994; Kopits & Symansky, 1998; OECD, 2015). Kekhawatiran tersebut kemudian tercermin dalam penurunan prospek *(outlook)* Indonesia oleh lembaga pemeringkat internasional yang secara eksplisit mengaitkannya dengan meningkatnya risiko kelembagaan dan fiskal (Baldacci dkk, 2011; Fitch Ratings, 2026; Moody's Ratings, 2026). Di sisi lain, menurunnya penggunaan evidence-based policy dan masih lemahnya kualitas data ekonomi juga menimbulkan kekhawatiran, menurut Head (2016), menunjukkan bahwa proses perumusan kebijakan belum sepenuhnya didasarkan pada bukti yang kredibel.

Tulisan ini berangkat dari pandangan bahwa pelemahan ekonomi Indonesia pada 2026 bukanlah rangkaian peristiwa yang berdiri sendiri, melainkan konsekuensi dari pilihan kebijakan yang saling berkaitan (North, 1990). Analisis difokuskan pada bagaimana perubahan kelembagaan mempengaruhi persepsi pasar, nilai tukar, pembiayaan negara, investasi, dunia usaha, dan pasar tenaga kerja, serta bagaimana dampak tersebut pada akhirnya dirasakan oleh rumah tangga melalui perlambatan ekonomi dan menurunnya kesejahteraan (Badan Pusat Statistik, 2026d, 2026e; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026; OJK, 2026b; Piketty, 2014; Romero dkk, 2025). Berdasarkan analisis tersebut, tulisan ini menawarkan agenda reformasi untuk memulihkan kredibilitas kelembagaan, disiplin fiskal, dan kepercayaan terhadap perekonomian Indonesia (Head, 2016; Kopits & Symansky, 1998; World Bank, 2017).

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Pelemahan Kredibilitas Kelembagaan dan Kepercayaan Pasar

Stabilitas makroekonomi bergantung tidak hanya pada indikator fiskal dan moneter, tetapi juga pada kredibilitas institusi yang mengelolanya (North, 1990; World Bank, 2017). Independensi bank sentral, disiplin fiskal, kepastian hukum, dan tata kelola yang transparan merupakan prasyarat bagi terbentuknya kepercayaan investor dan stabilitas pasar keuangan (Acemoglu & Robinson, 2012; Cukierman, 1992; Kopits & Symansky, 1998; North, 1990). Ketika kredibilitas institusi dipertanyakan, persepsi risiko meningkat, biaya pembiayaan naik (Baldacci dkk, 2011), investasi melemah (Baker dkk, 2016; Bloom, 2009), dan tekanan terhadap nilai tukar cenderung menguat (Krugman, 1999; Obstfeld & Rogoff, 1996; Rayhan & Ananda, 2024).

Dalam konteks Indonesia, disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) menjadi salah satu perubahan kelembagaan yang mempengaruhi

persepsi tersebut (Republik Indonesia, 2026a). Bersamaan dengan berbagai perubahan kebijakan fiskal dan tata kelola sektor strategis, regulasi ini menyentuh tiga fondasi utama kepercayaan pasar, yaitu independensi Bank Indonesia, tata kelola sektor ekonomi strategis, dan kepastian hukum dalam pengelolaan instrumen keuangan negara (Cukierman, 1992; North, 1990; OECD, 2015).

Perubahan pertama adalah perluasan mandat Bank Indonesia melalui Pasal 7 dan Pasal 9 yang menambahkan tujuan mendukung pertumbuhan sektor riil dan penciptaan lapangan kerja melalui sinergi dengan kebijakan fiskal pemerintah (Republik Indonesia, 2026a). Pemerintah memandang perubahan ini sebagai penguatan koordinasi kebijakan makroekonomi. Namun, perluasan mandat bank sentral tanpa hierarki tujuan yang jelas dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai prioritas kebijakan moneter, terutama ketika sasaran stabilitas harga harus diseimbangkan dengan target pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja (Alesina & Summers, 1993; Cukierman, 1992; Debelle & Fischer, 1994). Ketidakpastian tersebut dapat mempengaruhi persepsi terhadap independensi operasional Bank Indonesia (Baker dkk, 2016; Kompas.id, 2026b).

Perubahan kedua adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2026 yang menetapkan PT Danantara Sumberdaya Indonesia (PT DSI) sebagai perantara tunggal ekspor sejumlah komoditas strategis (Kompas.id, 2026a; Republik Indonesia, 2026b). Sentralisasi kewenangan dapat meningkatkan koordinasi kebijakan, tetapi juga meningkatkan risiko tata kelola apabila mekanisme pengawasan, transparansi, dan akuntabilitas tidak berkembang secara seimbang (OECD, 2015; World Bank, 2017). Dampak kebijakan ini terhadap perdagangan komoditas dibahas lebih lanjut pada Temuan 2.

Perubahan ketiga adalah Pasal 50A UU P2SK yang memberikan kewenangan kepada Danantara untuk menerbitkan Patriot Bond dan Merah Putih Bond dengan perlindungan hukum tertentu terhadap dana yang ditempatkan pada instrumen tersebut (Ortax, 2026; Republik Indonesia, 2026a). Pemerintah menyatakan bahwa ketentuan ini bertujuan memperluas sumber pembiayaan dan bukan merupakan bentuk pengampunan pajak. Namun, pembatasan penggunaan data transaksi sebagai dasar penegakan hukum memunculkan perdebatan mengenai kepastian hukum, transparansi, dan integritas sistem keuangan (IDN Times, 2026; North, 1990; Ortax, 2026; The Conversation, 2026; World Bank, 2017). Ketidakjelasan desain kelembagaan semacam ini merupakan salah satu sumber *policy uncertainty* yang dapat meningkatkan persepsi risiko di kalangan pelaku pasar (Baker dkk, 2016).

Kredibilitas sektor keuangan semakin memburuk dengan disahkannya UU PFII (Pusat Finansial Internasional Indonesia), kawasan khusus yang lebih mirip sebagai Tax Haven (surga pajak). Pemberian 50 tahun insentif PPh badan bagi subjek pajak luar negeri (Pasal 48 Ayat 2) disertai dengan 100% pembebasan PPh badan membuat Indonesia bersiap mengalami tekanan ganda berkurangnya rasio pajak sekaligus menurunnya berbagai standar regulasi terkait pencegahan pencucian uang lintas negara (Piketty, 2014; World Bank, 2017).

Perubahan-perubahan tersebut kemudian tercermin dalam penilaian lembaga pemeringkat internasional (Baldacci dkk, 2011). Moody's dan Fitch Ratings menurunkan prospek *(outlook)* Indonesia pada 2026 dengan mengaitkan meningkatnya risiko fiskal, tata kelola Danantara, dan perubahan terhadap kerangka kelembagaan Bank Indonesia sebagai faktor yang memengaruhi kredibilitas kebijakan makroekonomi (Fitch Ratings, 2026; Moody's Ratings, 2026). Penilaian tersebut diperkuat oleh berbagai laporan pasar yang menyoroti meningkatnya ketidakpastian kebijakan, lemahnya koordinasi kelembagaan, dan

berkurangnya transparansi tata kelola ekonomi (KB Valbury Sekuritas, 2026; World Bank, 2026). Dengan demikian, pelemahan kepercayaan pasar pada 2026 tidak dapat dipahami semata-mata sebagai dampak gejolak ekonomi global, tetapi juga sebagai konsekuensi dari perubahan kelembagaan domestik yang mempengaruhi ekspektasi pelaku ekonomi (Acemoglu & Robinson, 2012; Baker dkk, 2016; North, 1990).

Salah satu yang dapat dilihat dari berkurangnya kepercayaan terhadap pemerintah dari pasar adalah maraknya aksi investor asing menjual saham perusahaan Indonesia (Bursa Efek Indonesia [BEI], 2026; Otoritas Jasa Keuangan [OJK], 2026a). Hal ini tercermin dari kinerja IHSG yang buruk dalam setengah tahun terakhir. Kinerja IHSG hingga Juni terkoreksi -7.39 persen dari awal tahun hingga pertengahan tahun 2026 (Bursa Efek Indonesia, 2026). Ada aksi jual saham perusahaan Indonesia yang cukup masif di bulan Februari, Maret, hingga Juni (Bursa Efek Indonesia, 2026; Otoritas Jasa Keuangan, 2026a). Selain itu, masyarakat juga menukar tabungan rupiahnya dengan valuta asing secara masif (Bank Indonesia, 2026d). Mereka khawatir nilai rupiah tergerus secara masif sehingga kepercayaan terhadap rupiah semakin berkurang (Krugman, 1999; Rayhan & Ananda, 2024). Akibatnya, Bank Indonesia memangkas batas penukaran uang valas tanpa dokumen underlying dari USD100 ribu menjadi maksimal USD10 ribu per bulan.

Temuan 2. Danantara Sumberdaya Indonesia: Sentralisasi Ekspor Komoditas Strategis dan Risiko Kontinjensinya

PT Danantara Sumberdaya Indonesia (DSI) didirikan pada Mei 2026 melalui PP No. 24 Tahun 2026 dan sejak 1 Juni 2026 ditetapkan sebagai perantara ekspor batu bara, minyak kelapa sawit (CPO), dan paduan besi (ferroalloy), tiga komoditas yang menyumbang lebih dari USD 65 miliar pada ekspor Indonesia pada 2025 (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026c; CNBC Indonesia, 2026; Kompas.id, 2026a; Republik Indonesia, 2026b). Dengan cakupan tersebut, perubahan tata kelola DSI tidak hanya menyangkut administrasi perdagangan, tetapi juga pengelolaan salah satu sumber devisa terbesar Indonesia (Bank Indonesia [BI], 2026c, 2026e, 2026f).

Perubahan mendasar bukan pada pembentukan DSI, melainkan pada pergeseran fungsi negara (North, 1990; OECD, 2015). Pada tahap awal, DSI hanya memverifikasi transaksi ekspor untuk mencegah under-invoicing dan transfer pricing. Namun, mulai September 2026, DSI direncanakan menjadi pembeli tunggal *(single buyer)* komoditas ekspor, sehingga negara bergeser dari regulator menjadi pelaku pasar (Acemoglu & Robinson, 2012; Indonesian Mining Association, 2026; OECD, 2015; Suar.id, 2026). Perubahan ini berpotensi meningkatkan koordinasi, tetapi juga memperbesar risiko distorsi harga, konflik kepentingan, dan konsentrasi kekuatan pasar apabila tidak disertai mekanisme tata kelola dan pengawasan yang kuat (OECD, 2015; World Bank, 2017).

Indikasi awal mulai terlihat pada rantai pasok kelapa sawit. Kementerian Pertanian mencatat harga tandan buah segar (TBS) sempat tertekan meskipun harga CPO dunia relatif stabil. Meskipun belum membuktikan hubungan kausal, kondisi ini menunjukkan bahwa perubahan tata niaga dapat memengaruhi transmisi harga dari pasar internasional ke produsen domestik (North, 1990). Pada saat yang sama, berbagai analisis pasar menyoroti belum jelasnya mekanisme penetapan harga, perlindungan kontrak yang telah berjalan, dan posisi eksportir swasta dalam skema baru (Bisnis.com, 2026; KB Valbury Sekuritas, 2026; OECD, 2015; World Bank, 2026). Ketidakpastian tersebut meningkatkan policy uncertainty, yang diketahui dapat menekan investasi dan memperburuk persepsi risiko (Baker dkk, 2016; Bloom, 2009).

Pemerintah menyatakan bahwa DSI dibentuk untuk memperkuat pengawasan ekspor, mencegah under-invoicing, dan meningkatkan devisa hasil ekspor. Tujuan tersebut pada dasarnya dapat dicapai melalui penguatan sistem pelaporan dan pengawasan (Head, 2016; World Bank, 2017). Perubahan menuju model pembeli tunggal, karena itu, merupakan pilihan kelembagaan yang berdampak jauh lebih luas daripada sekadar memperbaiki administrasi perdagangan, dengan implikasi yang signifikan terhadap persaingan pasar, tata kelola, dan kepercayaan investor (Baker dkk, 2016; Baldacci dkk, 2011; North, 1990; OECD, 2015).

Temuan 3. Krisis Kepercayaan Pasar: Rupiah Ambruk dan Modal Asing Kabur dalam Satu Rantai Waktu yang Sama

Pelemahan nilai tukar rupiah dan arus keluar modal asing merupakan dua manifestasi dari mekanisme yang sama, yaitu meningkatnya persepsi risiko terhadap perekonomian domestik (Baldacci dkk, 2011; Rayhan & Ananda, 2024). Ketika investor mengurangi kepemilikan aset dalam negeri, permintaan terhadap rupiah menurun sementara permintaan terhadap valuta asing meningkat. Akibatnya, tekanan terhadap pasar keuangan tercermin secara bersamaan pada depresiasi nilai tukar, penurunan harga aset, dan memburuknya neraca pembayaran (Krugman, 1999; Obstfeld & Rogoff, 1996).

Pada temuan poin 2, dijelaskan pada paragraf terakhir adanya penurunan yang masif di dalam indeks harga saham gabungan dan naiknya kepemilikan tabungan valas (Bank Indonesia [BI], 2026d; Bursa Efek Indonesia [BEI], 2026). Dampak yang langsung terasa adalah adanya pelemahan rupiah yang signifikan pada sepanjang Januari hingga Juni 2026 (Bank Indonesia [BI], 2026d). Rupiah terdepresiasi 7,23 persen *(year to date/ytd)* sepanjang semester I-2026 dan ditutup Rp17.899/US$ pada 30 Juni 2026 (Bank Indonesia, 2026d). Rupiah sempat menyentuh titik terlemah Rp18.171/US$ pada 8 Juni 2026, bahkan melampaui krisis 1998 dan pandemi 2020 (Bank Indonesia, 2026d). Untuk memperkuat nilai tukar, sepanjang semester I 2026, Bank Indonesia melakukan operasi pasar pada pasar perdagangan dalam maupun luar negeri (Bank Indonesia, 2026a). Alhasil, cadangan devisa tergerus dari US$156,5 miliar pada Desember 2025 menjadi US$146,2 miliar pada April 2026, turun sekitar US$10,3 miliar dalam empat bulan di tengah intervensi BI untuk menahan tekanan terhadap rupiah (Bank Indonesia, 2026c). Cadangan devisa kembali turun menjadi US$145,6 miliar pada Juni 2026 (Bank Indonesia, 2026b). Namun demikian, operasi pasar tersebut belum memperkuat posisi rupiah seperti awal tahun 2026 (Bank Indonesia, 2026d; Rayhan & Ananda, 2024).

Selain melakukan operasi pasar, Bank Indonesia juga menaikkan suku bunga acuan Bank Indonesia atau BI-Rate menjadi 5,75 persen, dari 4,75 persen per April 2026 (Bank Indonesia, 2026a). Sementara tingkat inflasi mencapai 3,08 persen dengan inflasi pangan 6,24 persen, menandakan depresiasi mulai diteruskan ke harga domestik (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026e; Bank Indonesia, 2026a). Inflasi ini lebih dikenal sebagai *imported inflation* dimana inflasi yang terjadi akibat adanya kenaikan harga barang impor atau berkaitan dengan proses impor (Obstfeld & Rogoff, 1996). Tidak hanya barang jadi, namun bahan baku dan bahan penolong dari impor juga akan terkena imbas dari melemahnya nilai tukar rupiah (Badan Pusat Statistik, 2026c; Krugman, 1999; Romero dkk, 2025).

Dari sisi akun neraca nasional, Neraca Pembayaran Indonesia mencatat defisit US$9,1 miliar pada kuartal I-2026, terdalam sejak 2004, disertai defisit transaksi berjalan US$4,0 miliar dan defisit transaksi modal-finansial US$4,9 miliar (Bank Indonesia, 2026e). Neraca perdagangan juga berbalik defisit US$1,61 miliar pada Mei 2026 setelah 72 bulan surplus (Badan Pusat Statistik, 2026c; Bank Indonesia, 2026f). IHSG anjlok 34,74% pada semester I (ytd),

kapitalisasi pasar hilang Rp6.117 triliun, dan investor asing mencatat *net sell* Rp73,61 triliun (Bursa Efek Indonesia, 2026; Otoritas Jasa Keuangan, 2026a). Ada faktor dari luar negeri seperti krisis perang di Timur Tengah, namun faktor dalam negeri cukup dominan yang berpengaruh terhadap nilai tukar rupiah (Baker dkk, 2016; Rayhan & Ananda, 2024; World Bank, 2026). Terbukti, nilai mata uang Rupiah tidak hanya melemah terhadap USD, namun juga terhadap mata uang valas lainnya (Bank Indonesia, 2026d).

Selama periode yang sama, mata uang beberapa negara tetangga seperti ringgit Malaysia dan baht Thailand justru menguat terhadap dolar Amerika Serikat (Nikkei Asia, 2026). Nasib Indonesia sama seperti Filipina yang mengalami pelemahan nilai tukar terhadap USD yang cukup signifikan dalam satu tahun terakhir (Nikkei Asia, 2026). Divergensi tersebut menunjukkan bahwa tekanan terhadap rupiah tidak sepenuhnya berasal dari penguatan dolar AS atau perubahan kondisi keuangan global, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor domestik yang meningkatkan persepsi risiko Indonesia relatif terhadap negara-negara lain di kawasan (Baldacci dkk, 2011; Obstfeld & Rogoff, 1996; Rayhan & Ananda, 2024).

Interpretasi tersebut konsisten dengan urutan respons lembaga pemeringkat internasional sepanjang 2026 (Baldacci dkk, 2011). Moody's lebih dahulu merevisi prospek Indonesia menjadi negatif dengan menyoroti menurunnya prediktabilitas kebijakan (Bloomberg, 2026; Moody's Ratings, 2026). Penilaian tersebut kemudian diikuti oleh peringatan Standard & Poor's mengenai meningkatnya risiko fiskal serta revisi prospek oleh Fitch Ratings yang secara eksplisit mengaitkan perubahan tersebut dengan tata kelola Danantara dan perubahan mandat Bank Indonesia sebagaimana dibahas pada Temuan 1 (Bilyonaryo Business News, 2026; Bloomberg, 2026; Fitch Ratings, 2026). Rangkaian penilaian tersebut diikuti oleh meningkatnya arus keluar modal, pelemahan rupiah, serta memburuknya kinerja pasar keuangan (Bank Indonesia, 2026d, 2026e; Bursa Efek Indonesia, 2026; Otoritas Jasa Keuangan, 2026a). Urutan kejadian ini menunjukkan bahwa pelemahan rupiah dan pelarian modal lebih tepat dipahami sebagai respons terhadap perubahan persepsi risiko kelembagaan daripada sebagai konsekuensi semata dari gejolak ekonomi global (Acemoglu & Robinson, 2012; Baker dkk, 2016; North, 1990).

Temuan 4. Meningkatnya Kerentanan Fiskal dan Pergeseran Pembiayaan Negara

Kondisi fiskal Indonesia pada 2026 menunjukkan ruang kebijakan yang semakin terbatas (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Per Maret 2026, utang pemerintah mencapai Rp9.920,4 triliun atau sekitar 40,75 persen Produk Domestik Bruto (PDB) (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026b). Meskipun masih di bawah batas 60 persen, tekanan fiskal tercermin dari meningkatnya biaya pembiayaan (Baldacci dkk, 2011; Sari, 2022). Ketergantungan terhadap pembiayaan utang meningkat, tercermin dari realisasi pembiayaan utang neto yang mencapai Rp477,4 triliun pada semester I-2026, naik sekitar 51,4 persen secara tahunan, terutama ditopang penerbitan SBN neto sebesar Rp501,2 triliun (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a, 2026b). Realisasi defisit semester I-2026 mencapai Rp196,5 triliun, sementara pemerintah memproyeksikan defisit sepanjang 2026 melebar menjadi Rp734,3 triliun (2,85% PDB), di atas target APBN 2,68% PDB (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Angka tersebut melebar dari target yang ditetapkan dalam APBN sebesar 2,68 persen dari PDB (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; Kopits & Symansky, 1998).

Tekanan ini semakin problematis karena berlangsung bersamaan dengan ekspansi program-program beranggaran besar yang belum seluruhnya didukung oleh bukti efektivitas dan value for money yang kuat (Head, 2016; World Bank, 2017). Program MBG, misalnya,

memperoleh alokasi sekitar Rp335 triliun pada 2026, sementara KDMP juga menyerap anggaran dalam skala besar. Tujuan program tersebut dapat dibenarkan secara sosial, tetapi besarnya sumber daya yang dialokasikan menuntut pembuktian yang kuat mengenai ketepatan sasaran, efisiensi, dampak, dan keberlanjutan (Head, 2016). Dalam kondisi fiskal yang semakin terbatas, anggaran perlu dikembalikan pada program yang proporsional dan memiliki manfaat sosial-ekonomi yang jelas, sementara program populis berskala besar perlu dievaluasi berdasarkan bukti dan proses teknokratis, bukan semata-mata pertimbangan politik (Acemoglu & Robinson, 2012; Head, 2016; Kopits & Symansky, 1998; North, 1990).

Akhirnya, terjadi masalah pada arus kas pada pemerintah pusat (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Hal tersebut tercermin dari meningkatnya yield untuk surat berharga negara tenor pendek atau 1 tahun (Baldacci dkk, 2011). Pada awal tahun 2026, suku bunga SBN 1 tahun berada di angka 4,8 persen. Namun pada Juni 2026, sudah mencapai 7 persen (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026b). Investor menilai bahwa pemerintah memiliki masalah dari sisi arus kas sehingga yang terjadi pemerintah berusaha menaikkan suku bunga imbal hasil untuk mendapatkan uang dalam jangka pendek (Baldacci dkk, 2011; Sari, 2022).

Prioritas fiskal juga perlu diarahkan pada pengurangan ketimpangan, penguatan layanan pendidikan dan kesehatan, penciptaan lapangan kerja, serta peningkatan produktivitas (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026d; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; Piketty, 2014; World Bank, 2026). Pada saat yang sama, dominasi negara dalam kegiatan ekonomi perlu dijaga agar tidak melemahkan aktivitas ekonomi lokal, sementara deregulasi, penyederhanaan perizinan, dan pengurangan hambatan birokrasi diperlukan untuk memperkuat investasi dan produktivitas (Kementerian PPN/Bappenas, 2026; OECD, 2015; World Bank, 2026). Perbaikan kualitas institusi, independensi dan transparansi lembaga negara, serta penguatan tata kelola menjadi bagian penting dari upaya memulihkan kepercayaan terhadap kebijakan ekonomi (Cukierman, 1992; North, 1990; World Bank, 2017).

Tekanan fiskal tersebut juga mendorong pemerintah mencari sumber pembiayaan di luar mekanisme anggaran konvensional, termasuk melalui Danantara dan Patriot Bond sebagaimana dibahas pada Temuan 1 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; OECD, 2015). Dalam situasi ini, disiplin fiskal tidak cukup diukur dari apakah defisit masih berada di bawah batas formal atau rasio utang masih di bawah 60 persen PDB, tetapi juga dari kualitas alokasi anggaran, transparansi pengelolaan sumber daya publik, dan kemampuan pemerintah memastikan bahwa setiap rupiah menghasilkan manfaat yang sepadan dengan biayanya (Head, 2016; Kopits & Symansky, 1998; World Bank, 2017). Dengan demikian, persoalan fiskal Indonesia bukan hanya terletak pada besarnya utang atau defisit, tetapi pada semakin terbatasnya ruang untuk melakukan kesalahan dalam mengalokasikan sumber daya publik (Kementerian PPN/Bappenas, 2026; Sari, 2022).

Temuan 5. Pertumbuhan Ekonomi yang Tidak Diikuti Perbaikan Kesejahteraan

Pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 5,61 persen pada triwulan pertama 2026, merupakan capaian tertinggi untuk triwulan pertama dalam lebih dari satu dekade (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026a). Namun, angka agregat tersebut perlu dibaca secara lebih hati-hati karena pertumbuhan belum sepenuhnya mencerminkan penguatan kapasitas produktif ekonomi (Kementerian PPN/Bappenas, 2026; World Bank, 2026). Ekspansi masih banyak ditopang oleh belanja pemerintah dan faktor musiman Ramadan–Idulfitri, sementara manufaktur kembali berada di zona kontraksi dengan Purchasing Managers' Index (PMI) sebesar 46,9 (Badan Pusat Statistik, 2026a; Kementerian Keuangan Republik Indonesia,

2026a; S&P Global, 2026). Kontribusi manufaktur terhadap PDB relatif stagnan, dan Incremental Capital Output Ratio (ICOR) tetap tinggi (Badan Pusat Statistik, 2026b; Kementerian PPN/Bappenas, 2026). Kombinasi tersebut menunjukkan bahwa tambahan investasi belum menghasilkan peningkatan output yang sebanding, sehingga persoalan utama bukan hanya mempertahankan pertumbuhan, tetapi meningkatkan produktivitas dan efisiensi ekonomi (Kementerian PPN/Bappenas, 2026; World Bank, 2026).

Kelemahan tersebut semakin terlihat pada pasar tenaga kerja dan kesejahteraan rumah tangga (Center of Economic and Law Studies [CELIOS], 2025; World Bank, 2026). Pemutusan hubungan kerja terus meningkat hingga semester pertama 2026, sementara jumlah kelas menengah menurun dan kelompok *aspiring middle class* yang rentan kembali jatuh miskin terus bertambah (Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026). Upah riil juga mengalami tekanan, sekitar 60 persen tenaga kerja masih berada di sektor informal, dan meningkatnya penggunaan pinjaman daring serta pembiayaan gadai menunjukkan tekanan likuiditas rumah tangga yang semakin besar (Center of Economic and Law Studies, 2025; NEXT Indonesia Center, 2026; Otoritas Jasa Keuangan [OJK], 2026b). Ketimpangan konsumsi tetap tinggi, dengan 20 persen penduduk berpendapatan tertinggi menguasai hampir separuh konsumsi nasional (Badan Pusat Statistik, 2026d; Piketty, 2014). Dengan demikian, pertumbuhan sekitar 5 persen belum secara otomatis menghasilkan peningkatan kesejahteraan apabila tidak disertai penciptaan pekerjaan yang berkualitas dan kenaikan pendapatan riil (Badan Pusat Statistik, 2026b, 2026d; World Bank, 2026). Temuan ini sejalan dengan kekhawatiran yang telah muncul mengenai semakin lemahnya kualitas dan inklusivitas pertumbuhan, termasuk stagnasi upah riil dan menyusutnya lapangan kerja berkualitas (Center of Economic and Law Studies, 2025; NEXT Indonesia Center, 2026; World Bank, 2026).

Karena itu, kebijakan ekonomi perlu menggeser fokus dari sekadar mengejar pertumbuhan agregat menuju peningkatan produktivitas, kualitas pekerjaan, dan pemerataan manfaat pertumbuhan (Kementerian PPN/Bappenas, 2026; Piketty, 2014; World Bank, 2026). Prioritas investasi perlu diarahkan pada sektor yang menciptakan nilai tambah dan pekerjaan produktif, sementara hambatan regulasi, perizinan, dan birokrasi yang mengurangi investasi swasta perlu dikurangi (Baker dkk, 2016; Kementerian PPN/Bappenas, 2026; World Bank, 2017). Pada saat yang sama, kebijakan yang berpotensi menciptakan misalokasi sumber daya atau memperbesar dominasi negara dalam aktivitas ekonomi perlu dievaluasi secara ketat agar tidak menyingkirkan sektor swasta, UMKM, dan aktivitas ekonomi lokal (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025; OECD, 2015). Kebijakan ekonomi juga perlu kembali pada proses yang berbasis bukti dan teknokratis, dengan pengukuran yang jelas dampak program terhadap produktivitas, pekerjaan, pendapatan, dan ketimpangan (Head, 2016; World Bank, 2017).

Dengan demikian, tantangan ekonomi Indonesia bukan semata mempertahankan laju pertumbuhan 5 persen atau lebih, melainkan memastikan bahwa pertumbuhan tersebut berasal dari peningkatan produktivitas dan investasi yang efisien serta diterjemahkan menjadi pekerjaan yang lebih baik, upah riil yang meningkat, dan berkurangnya ketimpangan (Acemoglu & Robinson, 2012; Kementerian PPN/Bappenas, 2026; Piketty, 2014; World Bank, 2026). Ketika pertumbuhan agregat tetap kuat tetapi produktivitas melemah, upah stagnan, pekerjaan berkualitas menyusut, dan tekanan rumah tangga meningkat, maka keberhasilan ekonomi tidak dapat dinilai hanya dari angka PDB (Badan Pusat Statistik, 2026d; Center of Economic and Law Studies, 2025; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026). Dalam konteks ini, kualitas pertumbuhan menjadi ukuran

yang lebih penting daripada sekadar kecepatannya (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990; World Bank, 2026).

Temuan 6. Pertumbuhan Ekonomi Tanpa Pemerataan: Ketimpangan Ekonomi Semakin Lebar

Di tengah pertumbuhan ekonomi di atas 5 persen, ketimpangan justru memburuk (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026a, 2026d). Gini Ratio nasional meningkat dari 0,363 menjadi 0,368, dengan kenaikan terjadi baik di perkotaan maupun pedesaan (Badan Pusat Statistik, 2026d). Artinya, pertumbuhan ekonomi belum menghasilkan pemerataan kesejahteraan; dan hanya terkonsentrasi pada kelompok atas (Piketty, 2014; World Bank, 2026)[13]. Dengan demikian, pertumbuhan PDB yang tinggi tidak otomatis mencerminkan perbaikan kesejahteraan apabila manfaat ekonominya semakin terkonsentrasi di kelompok super kaya (Badan Pusat Statistik, 2026b, 2026d; Piketty, 2014).

Pelebaran ketimpangan berlangsung bersamaan dengan perubahan arah belanja pemerintah (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Belanja daerah mengalami tekanan akibat pemangkasan transfer dari pusat, sementara sumber daya fiskal semakin terkonsentrasi pada program strategis berskala besar seperti MBG (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025). Model MBG sendiri memiliki hambatan modal yang tinggi karena investasi untuk membangun satu dapur SPPG dapat mencapai miliaran rupiah, sehingga sebagian manfaat ekonomi dari penyelenggaraan program berpotensi lebih mudah diakses oleh kelompok yang telah memiliki modal (Piketty, 2014). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan lebih mendasar mengenai siapa yang sesungguhnya menikmati pertumbuhan dan ekspansi belanja pemerintah (Acemoglu & Robinson, 2012; Head, 2016; North, 1990).

Tekanan bahkan semakin dalam pada kelompok termiskin di pedesaan (Badan Pusat Statistik, 2026d). Indeks keparahan kemiskinan pedesaan meningkat sekitar 6 persen, yang menunjukkan bahwa kelompok paling miskin semakin jauh tertinggal dibandingkan penduduk miskin lainnya (Badan Pusat Statistik, 2026d). Kondisi tersebut terjadi ketika jumlah penerima berbagai program perlindungan sosial, seperti PKH, BPNT, PBI-JK, dan bantuan pendidikan, tidak mengalami peningkatan signifikan dalam satu tahun terakhir (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Pada saat yang sama, pengalokasian Dana Desa untuk KDMP telah mempersempit ruang fiskal desa, dengan pemangkasan anggaran yang dapat mencapai 58 persen (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Akibatnya, ruang bagi kegiatan produktif dan program padat karya yang sebelumnya menciptakan pekerjaan harian sekaligus menggerakkan perputaran uang di tingkat lokal semakin terbatas (Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Pengalihan anggaran tersebut berisiko melemahkan *multiplier effect* ekonomi desa justru ketika kelompok termiskin semakin membutuhkan bantalan ekonomi (Badan Pusat Statistik, 2026d; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025; World Bank, 2026).

Ketimpangan ekonomi juga berimplikasi pada sektor ketenagakerjaan (Center of Economic and Law Studies [CELIOS], 2025). Jumlah buruh memang bertambah sekitar 342 ribu orang dan jumlah pekerja usaha sendiri mencapai sekitar 14 juta orang, tetapi proporsi pekerja

[13] *Ketimpangan aktual bahkan berpotensi lebih tinggi karena pengukuran berbasis pengeluaran dalam Susenas memiliki keterbatasan dalam menangkap konsentrasi aset dan kekayaan pada sekitar 50–100 orang superkaya Indonesia.*

penuh hanya meningkat 0,03 poin persentase (Kementerian Ketenagakerjaan, 2026). Dengan kenaikan pekerja penuh yang nyaris stagnan, bertambahnya jumlah orang yang bekerja belum dapat dibaca sebagai penciptaan pekerjaan berkualitas (Center of Economic and Law Studies, 2025; World Bank, 2026). Sebagian pertambahan tersebut berpotensi berada pada pekerjaan dengan jam kerja terbatas, pekerjaan serabutan, atau usaha sendiri dengan produktivitas dan pendapatan yang rendah (Center of Economic and Law Studies, 2025; Kementerian PPN/Bappenas, 2026; NEXT Indonesia Center, 2026).

Persoalannya semakin terlihat ketika kualitas pekerjaan diperhitungkan. Survei *DecentWorkCheck* di industri TGSL yang dianalisis CELIOS (2025) menunjukkan bahwa 29 persen pekerja tidak memiliki jaminan pensiun, 8 persen tidak memiliki jaminan kematian, dan 6 persen belum terlindungi jaminan kecelakaan kerja. Bahkan, 59 persen pekerja diperkirakan masih belum memiliki jaminan hari tua pada 2030 (Center of Economic and Law Studies, 2025). Dari sisi keselamatan kerja, 40 persen perusahaan belum memiliki klinik di lokasi kerja dan 16 persen pekerja belum pernah mengikuti pelatihan K3 (Center of Economic and Law Studies, 2025). Data tersebut menunjukkan bahwa peningkatan jumlah pekerja tidak dengan sendirinya berarti peningkatan pekerjaan layak (Center of Economic and Law Studies, 2025; World Bank, 2026).

Temuan 7. Keuangan Daerah yang Terdampak Resentralisasi Fiskal

Dalam pidato pasca pembacaan RUU RAPBN 2026, Pemerintah menekankan adanya pergeseran paradigma dari pengelolaan keuangan di daerah kepada pemerintah pusat (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daaerah [KPPOD], 2025). Hal ini tercermin dari menurunnya dana transfer ke daerah atau TKD hingga 25 persen (sekitar Rp200 triliun) untuk anggaran tahun 2026 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Sementara, dana desa juga dipangkas 58 persen untuk membayar cicilan utang Koperasi Desa Merah Putih ke Bank Himbara (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Di sisi lain, pemerintah memberikan program yang diklaim bisa menyelesaikan masalah di daerah seperti kurang gizi, kemiskinan, hingga stunting (Head, 2016; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a).

Namun demikian, dana TKD dan Dana Desa tersebut merupakan tumpuan utama operasional daerah, termasuk pembayaran gaji PPPK, sehingga penyusutannya langsung mengancam kelangsungan fiskal daerah (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Di sisi lain, kapasitas daerah menghimpun pendapatan sendiri juga sangat terbatas (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025; North, 1990). Pendapatan Asli Daerah nasional yang pernah mencapai Rp383 triliun pada 2024 diproyeksikan merosot menjadi Rp 371 triliun pada 2025 dan hanya sekitar Rp 275 triliun pada 2026 (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025).

Lebih mengkhawatirkan lagi, sejak 2020 realisasi PAD konsisten berada di bawah target anggaran yang ditetapkan, menunjukkan daerah kesulitan memenuhi target pendapatannya sendiri (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Situasi ini diperparah oleh gejolak sosial akibat upaya pemerintah daerah menggenjot penerimaan pajak, seperti kenaikan tarif PBB hingga 250 persen di Kabupaten Pati yang memicu penolakan warga, serta razia kendaraan penunggak PKB yang kini marak dilakukan (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025). Di tengah kondisi tersebut, daya beli masyarakat tengah

tergerus akibat pelemahan ekonomi baik secara nasional maupun di daerah (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026d, 2026e; NEXT Indonesia Center, 2026)[14].

Dengan kondisi yang masih pincang, pemerintah daerah juga dipaksa untuk membangun daerah setelah terjadi bencana yang cukup besar. Memang, Pemerintah pusat berjanji untuk melakukan pembangunan secara masif di daerah bencana Sumatera akhir tahun kemarin, namun hingga saat ini masih sangat terbatas yang disalurkan. Anggaran untuk bencana Sumatera disiapkan Rp100 triliun dan dibagi hingga tahun 2028 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a). Jika kita rata-rata saja per tahun mencapai Rp33 triliun, baru sebesar 16 persen dari TKD yang dipangkas. Hanya setara 33 hari pelaksanaan MBG jika dilakukan secara masif. Tentu tidak salah jika Pemerintah daerah sudah melayangkan protes kepada pemerintah pusat (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025).

Masalah keuangan daerah tidak dapat dilihat secara terpisah dari kepentingan pemerintah pusat (North, 1990). Karena efisiensi TKD di level pusat, maka timbul tekanan kenaikan pajak daerah, yang saling terkait dan berisiko memperdalam kerentanan fiskal di tingkat daerah (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025; Kopits & Symansky, 1998). Pemerintah pusat, sebagai pemilik anggaran masih melihat pembangunan di daerah adalah kewenangannya mereka. Padahal, yang kita ketahui bersama ada otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang seharusnya dikuatkan dengan pemberian kewenangan pengelolaan anggaran yang lebih luas kepada pemerintah daerah (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2025; North, 1990; World Bank, 2017).

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang menerapkan tata kelola ekonomi yang mementingkan rakyat banyak berbasis meritokrasi, data, dan ilmu pengetahuan—dengan kelembagaan negara (bank sentral, badan pengelola investasi, otoritas fiskal) yang independen, transparan, dan diaudit secara berkala, sehingga setiap keputusan strategis dapat dievaluasi risikonya sebelum, bukan sesudah, pasar dan lembaga pemeringkat bereaksi.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi 1. Memulihkan kredibilitas dan tata kelola kelembagaan ekonomi.

Pemerintah perlu menjaga independensi Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan, memperjelas batas mandat antar lembaga ekonomi, serta memperkuat transparansi dan audit independen Danantara. Setiap perubahan kelembagaan dan perluasan peran negara dalam aktivitas ekonomi harus memiliki dasar hukum, pembagian kewenangan, mekanisme pengawasan, dan akuntabilitas yang jelas. Rencana pembentukan *single buyer* komoditas strategis maupun perluasan penugasan BUMN harus didahului kajian dampak terhadap persaingan usaha, produsen, UMKM, dan pelaku ekonomi lokal. Pemerintah juga perlu menjaga konsistensi regulasi untuk memulihkan kepastian usaha dan kepercayaan investor.

---

[14] Rencana kenaikan PBB-P2 hingga 250 persen di Kabupaten Pati pada Agustus 2025, yang memicu penolakan luas dari masyarakat. Namun, kebijakan tersebut kemudian dibatalkan oleh Pemerintah Kabupaten Pati setelah mendapat perhatian dan evaluasi dari pemerintah pusat, dengan kelebihan pembayaran dikembalikan kepada masyarakat. Kasus ini tidak dapat digunakan sebagai bukti langsung tekanan fiskal pada 2026, tetapi menjadi ilustrasi mengenai risiko yang dapat muncul ketika pemerintah daerah menghadapi keterbatasan ruang fiskal dan berupaya meningkatkan pendapatan dari sumber-sumber lokal.

Rekomendasi 2. Memperkuat disiplin fiskal dan mengembalikan APBN sebagai instrumen pemerataan.

Ketahanan fiskal tidak cukup diukur dari kepatuhan terhadap batas formal defisit dan utang, tetapi juga dari kemampuan setiap rupiah belanja negara menghasilkan manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besarnya (Head, 2016; Kopits & Symansky, 1998; World Bank, 2017). Program prioritas berskala besar, termasuk MBG dan KDMP, harus dievaluasi berdasarkan efektivitas, ketepatan sasaran, biaya, dampak distributif, opportunity cost, dan keberlanjutan fiskalnya sebelum terus diperluas (Head, 2016; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026a; Kopits & Symansky, 1998). Pemerintah perlu menghindari pemangkasan transfer daerah dan Dana Desa secara tidak proporsional karena dapat mengurangi belanja produktif, program padat karya, pelayanan dasar, serta perputaran ekonomi lokal (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026d; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025; World Bank, 2017). Pengelolaan utang juga harus berorientasi pada kemampuan pembayaran dan risiko *debt servicing*, bukan semata menjaga rasio utang di bawah batas legal (Baldacci dkk, 2011; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026b; Sari, 2022).

Rekomendasi 3. Menjadikan kebijakan fiskal dan perpajakan sebagai instrumen untuk menurunkan ketimpangan.

Pertumbuhan ekonomi harus disertai redistribusi yang lebih kuat ketika Gini Ratio justru meningkat dari 0,363 menjadi 0,368 (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026d; Piketty, 2014). Pemerintah perlu memperkuat progresivitas sistem perpajakan melalui pajak kekayaan, *windfall profit tax* terutama pada sektor ekstraktif, pajak karbon, pajak digital, dan instrumen progresif lainnya, disertai perbaikan administrasi perpajakan dan kepabeanan (Piketty, 2014; World Bank, 2017). Beban peningkatan penerimaan tidak boleh kembali ditumpukan pada kelas menengah dan kelompok berpendapatan rendah (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025; NEXT Indonesia Center, 2026; Piketty, 2014). Dari sisi belanja, setiap program strategis perlu menjalani *distributional impact assessment* untuk memastikan manfaat APBN tidak terkonsentrasi pada kelompok pemilik modal (Head, 2016; Piketty, 2014; World Bank, 2017). APBN harus dikembalikan fungsinya bukan hanya sebagai mesin pertumbuhan, tetapi juga sebagai instrumen redistribusi (Kopits & Symansky, 1998; Piketty, 2014).

Rekomendasi 4. Mengubah orientasi pertumbuhan dari mengejar PDB menuju pemerataan kesejahteraan dan pekerjaan layak.

Keberhasilan ekonomi tidak boleh lagi dinilai terutama dari pertumbuhan PDB, tetapi juga dari perkembangan ketimpangan, upah riil, kemiskinan, kualitas pekerjaan, informalitas, produktivitas, perlindungan sosial, dan kualitas hidup (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026d; Center of Economic and Law Studies [CELIOS], 2025; Piketty, 2014; World Bank, 2026). Kenaikan indeks keparahan kemiskinan pedesaan sekitar 6 persen menunjukkan perlunya perhatian khusus kepada kelompok paling miskin, termasuk melalui penguatan sistem perlindungan sosial yang adaptif, inklusif, dan terintegrasi serta perbaikan DTSEN (Badan Pusat Statistik, 2026d; Head, 2016). Pemerintah juga perlu memulihkan ruang fiskal bagi program yang menciptakan pendapatan langsung dan multiplier effect di desa, termasuk kegiatan produktif dan padat karya (Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD], 2025; World Bank, 2017). Di pasar tenaga kerja, target penciptaan pekerjaan harus bergeser dari sekadar jumlah orang bekerja menuju decent work: pekerjaan penuh dan produktif dengan upah layak, jaminan sosial, jaminan hari tua dan pensiun, perlindungan K3, kesetaraan gender, serta perlindungan bagi

pekerja informal dan migran (Center of Economic and Law Studies, 2025; Kementerian Ketenagakerjaan, 2026; World Bank, 2026).

Rekomendasi 5. Memperkuat stabilitas makroekonomi, ketahanan eksternal, dan posisi tawar Indonesia.

Pemerintah dan otoritas moneter perlu memperkuat koordinasi untuk menjaga stabilitas nilai tukar, cadangan devisa, neraca pembayaran, dan arus modal serta mengurangi ketergantungan pada pembiayaan utang (Bank Indonesia [BI], 2026b, 2026d, 2026e; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2026b; Obstfeld & Rogoff, 1996; Sari, 2022). Ketahanan ekonomi juga perlu dipersiapkan menghadapi *oil shock*, volatilitas harga energi, El Niño, dan gangguan pangan yang dapat meningkatkan tekanan inflasi dan fiskal (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026e; Baker dkk, 2016; Bloom, 2009; Romero dkk, 2025). Di bidang perdagangan, setiap perjanjian internasional, termasuk ART Indonesia–AS, perlu dievaluasi berdasarkan dampaknya terhadap industri domestik, BUMN, tenaga kerja, ruang kebijakan nasional, dan kepentingan ekonomi jangka panjang Indonesia (Badan Pusat Statistik, 2026c; Head, 2016). Diplomasi ekonomi harus dibangun berdasarkan posisi tawar dan kepentingan nasional, bukan sekadar mengejar kesepakatan (North, 1990; World Bank, 2017).

Rekomendasi 6. Mewajibkan kebijakan berbasis bukti, evaluasi independen, dan meritokrasi.

Setiap program strategis dengan konsekuensi fiskal dan ekonomi yang besar wajib didahului data yang transparan dan dapat diverifikasi, kajian dampak, analisis biaya-manfaat, analisis distribusi manfaat, serta, bila memungkinkan, percontohan sebelum diperluas secara nasional (Head, 2016; Kopits & Symansky, 1998; World Bank, 2017). Evaluasi harus memiliki konsekuensi: program yang tidak efektif harus diperbaiki, diperkecil, dihentikan, atau anggarannya dialihkan kepada intervensi yang terbukti lebih memberikan manfaat kepada masyarakat (Head, 2016; World Bank, 2017). Pemerintah juga perlu memperkuat independensi dan kualitas statistik publik agar klaim keberhasilan ekonomi tidak hanya bertumpu pada indikator agregat seperti pertumbuhan PDB, tetapi mampu menggambarkan distribusi kekayaan, kualitas pekerjaan, dan kesejahteraan kelompok rentan (Badan Pusat Statistik [BPS], 2026b, 2026d; Head, 2016; Piketty, 2014). Pada saat yang sama, pengisian jabatan strategis di pemerintah, lembaga negara, dan BUMN harus berbasis kompetensi, integritas, dan rekam jejak melalui kriteria terbuka, *fit and proper assessment*, pemeriksaan rekam jejak, serta deklarasi dan pemeriksaan konflik kepentingan (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990; OECD, 2015; World Bank, 2017).

PENUTUP

Perekonomian Indonesia pada 2026 menghadapi tekanan yang semakin besar di tengah pelemahan kepercayaan pasar, meningkatnya risiko fiskal, dan menurunnya kualitas pertumbuhan ekonomi. Tulisan ini berargumen bahwa kondisi tersebut tidak semata-mata dipicu oleh gejolak ekonomi global, tetapi juga oleh perubahan kelembagaan dan kebijakan domestik yang meningkatkan ketidakpastian, melemahkan kredibilitas institusi, dan memperbesar persepsi risiko investor.

Analisis mengidentifikasi lima temuan utama. Pertama, perubahan melalui UU P2SK 2026, perluasan peran Danantara, dan berbagai instrumen pembiayaan baru memunculkan kekhawatiran terhadap independensi Bank Indonesia, tata kelola ekonomi, dan kepastian hukum. Kedua, rencana sentralisasi perdagangan komoditas strategis melalui Danantara

Sumberdaya Indonesia berpotensi meningkatkan risiko distorsi pasar dan konflik kepentingan apabila tidak disertai tata kelola yang kuat. Ketiga, pelemahan rupiah, arus keluar modal asing, dan meningkatnya perhatian lembaga pemeringkat menunjukkan bahwa pasar merespons meningkatnya risiko kelembagaan dan fiskal. Keempat, ruang fiskal semakin terbatas akibat meningkatnya biaya utang dan ekspansi belanja, sehingga program prioritas perlu dievaluasi berdasarkan efektivitas dan *value for money*. Kelima, meskipun pertumbuhan ekonomi tetap berada di atas lima persen, produktivitas, kualitas pekerjaan, dan kesejahteraan masyarakat belum menunjukkan perbaikan yang sepadan.

Berdasarkan temuan tersebut, Tulisan ini merekomendasikan penguatan kredibilitas kelembagaan, perbaikan tata kelola fiskal, evaluasi kebijakan berbasis bukti, peningkatan produktivitas dan investasi, serta penguatan meritokrasi dan transparansi dalam pengambilan kebijakan. Reformasi tersebut diperlukan untuk memulihkan kepercayaan pasar, memperkuat ketahanan ekonomi, dan memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi menghasilkan manfaat yang lebih luas bagi masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

Alesina, A., & Summers, L. H. (1993). *Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence*. Journal of Money, Credit and Banking, 25(2), 151–162. https://doi.org/10.2307/2077833

Badan Pusat Statistik. (2026a, 5 Mei). *Ekonomi Indonesia triwulan I-2026 tumbuh 5,61 persen (y-on-y) (Berita Resmi Statistik No. 2575)*. https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/05/05/2575/

Badan Pusat Statistik. (2026b, 5 Agustus). *Ekonomi Indonesia triwulan II-2026 tumbuh 5,29 persen (y-on-y) (Berita Resmi Statistik No. 2605)*. https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/08/05/2605/ekonomi-indonesia-triwulan-ii-2026-tumbuh-5-29-persen--y-on-y-.html

Badan Pusat Statistik. (2026c, 1 Juli). *Ekspor dan impor Indonesia Mei 2026 masing-masing tercatat USD 23,20 miliar dan USD 24,81 miliar (Berita Resmi Statistik No. 2587)*. https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/07/01/2587/ekspor-dan-impor-indonesia-mei-2026-masing-masing-tercatat-usd-23-20-miliar-dan-usd-24-81-miliar.html

Badan Pusat Statistik. (2026d, 5 Agustus). *Gini ratio Maret 2026 tercatat sebesar 0,368 (Berita Resmi Statistik No. 2595)*. https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/08/05/2595/gini-ratio-maret-2026-tercatat-sebesar-0-368-.html

Badan Pusat Statistik. (2026e, 2 Juni). *Inflasi year-on-year (y-on-y) pada Mei 2026 sebesar 3,08 persen (Berita Resmi Statistik No. 2579)*. https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/06/02/2579/inflasi-year-on-year--y-on-y--pada-mei-2026-sebesar-3-08-persen-.html

Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). *Measuring economic policy uncertainty*. The Quarterly Journal of Economics, 131(4), 1593–1636. https://doi.org/10.1093/qje/qjw024

Baldacci, E., Gupta, S., & Mati, A. (2011). *Political and fiscal risk determinants of sovereign spreads in emerging markets*. Review of Development Economics, 15(2), 251–263. https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00606.x

Bank Indonesia. (2026a, 18 Juni). *BI-Rate naik 25 bps menjadi 5,75%: Memperkuat stabilitas, mendorong pertumbuhan ekonomi (Siaran Pers No. 28/126/DKom)*. https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2812626.aspx

Bank Indonesia. (2026b, 7 Juli). *Cadangan devisa Juni 2026 tetap terjaga (Siaran Pers No. 28/131/DKom)*. https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2813126.aspx

Bank Indonesia. (2026c, 8 Juni). *Cadangan devisa Mei 2026 tetap kuat (Siaran Pers No. 28/116/DKom)*. https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2811626.aspx

Bank Indonesia. (2026d). *Jakarta Interbank Spot Dollar Rate (JISDOR) [Set data]*. Diakses 10 Agustus 2026, dari https://www.bi.go.id/id/statistik/informasi-kurs/jisdor/default.aspx

Bank Indonesia. (2026e, 22 Mei). *Neraca Pembayaran Indonesia triwulan I 2026 tetap terjaga di tengah meningkatnya ketidakpastian global (Siaran Pers No. 28/109/DKom)*. https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2810926.aspx

Bank Indonesia. (2026f, 1 Juli). *Neraca perdagangan Mei 2026 mencatat defisit (Siaran Pers No. 28/130/DKom)*. https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2813026.aspx

Bilyonaryo Business News. (2026, 4 Maret). Fitch cuts Indonesia credit rating outlook to negative.

Bisnis.com. (2026, 5 Juni). Menguji daya tawar ekspor CPO dan batu bara di tangan Danantara Sumberdaya.

Bloomberg. (2026, 26 Februari). S&P flags risks to Indonesia rating, weeks after Moody's warning.

Bloom, N. (2009). *The impact of uncertainty shocks*. Econometrica, 77(3), 623–685. https://doi.org/10.3982/ECTA6248

Bursa Efek Indonesia. (2026). *Statistik pasar modal Indonesia: Semester I-2026*. Diakses 10 Agustus 2026, dari https://www.idx.co.id/id/data-pasar/laporan-statistik/

Center of Economic and Law Studies. (2025, November). *Upah rendah, harapan tinggi: Studi kelayakan kerja industri TGSL Indonesia*. https://celios.co.id/wp-content/uploads/2025/11/Upah-Rendah_Harapan-Tinggi_Studi-Kelayakan-Kerja-Industri-TGSL.pdf

CNBC Indonesia. (2026, 8 Juni). PT DSI jadi perantara tunggal ekspor 3 komoditas Juni–31 Desember 2026.

Cukierman, A. (1992). *Central bank strategy, credibility, and independence: Theory and evidence*. MIT Press.

Debelle, G., & Fischer, S. (1994). *How independent should a central bank be? Dalam J. C. Fuhrer (Ed.), Goals, guidelines, and constraints facing monetary policymakers (Conference Series No. 38, hlm. 195–221)*. Federal Reserve Bank of Boston.

Fitch Ratings. (2026, 4 Maret). *Fitch affirms the Republic of Indonesia's rating at 'BBB'; outlook revised to negative [Rating action commentary]*. https://www.bi.go.id/en/iru/highlight-news/Pages/-Fitch-Affirms-the-Republic-of-Indonesia%E2%80%99s-Rating-at-BBB-and-Revises-Outlook-to-Negative.aspx

Head, B. W. (2016). *Toward more "evidence-informed" policy making?* Public Administration Review, 76(3), 472–484. https://doi.org/10.1111/puar.12475

IDN Times. (2026, 30 Juni). Patriot Bond dan imunitas hukum yang memicu kontroversi.

Kementerian Ketenagakerjaan. (2026). *Data pekerja ter-PHK Januari–Juni 2026 [Kumpulan data]*. Satu Data Ketenagakerjaan. Diakses 10 Agustus 2026, dari https://satudata.kemnaker.go.id

Indonesian Mining Association. (2026, 21 Mei). Danantara kantongi calon bos DSI, skema ekspor SDA masuk fase baru September 2026.

KB Valbury Sekuritas. (2026, 25 Mei). Indonesia macro update.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2026a). *APBN KiTa: Kinerja dan fakta APBN, edisi Juli 2026*. https://www.kemenkeu.go.id/apbnkita

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2026b). *Statistik utang pemerintah pusat: Posisi triwulan I-2026*. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. https://www.djppr.kemenkeu.go.id/

Kementerian PPN/Bappenas. (2026). *Analisis Incremental Capital Output Ratio (ICOR) dan efisiensi investasi nasional*. https://www.bappenas.go.id/

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. (2025). *Dana transfer pusat ke daerah dipangkas, pajak rakyat berpotensi meroket*. https://www.kppod.org/berita/view?id=1441

Kompas.id. (2026a, 21 Mei). Danantara Sumberdaya Indonesia ambil alih ekspor komoditas SDA strategis.

Kompas.id. (2026b, 19 Juni). Revisi UU P2SK berpotensi ganggu independensi Bank Indonesia.

Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). *Fiscal policy rules (IMF Occasional Paper No. 162)*. International Monetary Fund.

Krugman, P. (1999). *Balance sheets, the transfer problem, and financial crises*. International Tax and Public Finance, 6(4), 459–472. https://doi.org/10.1023/A:1008741113074

Moody's Ratings. (2026, 5 Februari). *Moody's Ratings changes Indonesia's outlook to negative; affirms Baa2 ratings [Rating action]*. https://ratings.moodys.com/ratings-news/458869

NEXT Indonesia Center. (2026, 1 April). *Rupa konsumsi kelas menengah*. https://nextindonesia.id/Insight/2026/04/01/246/Rupa-Konsumsi-Kelas-Menengah

Nikkei Asia. (2026, 9 Februari). What's behind the strong baht and ringgit, but weak rupiah and peso?

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Obstfeld, M., & Rogoff, K. (1996). *Foundations of international macroeconomics*. MIT Press.

OECD. (2015). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises* (ed. 2015). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264244160-en

Ortax. (2026, 23 Juni). Investor Patriot Bond dan Merah Putih Bond bebas tuntutan pajak, data transaksi tak bisa jadi bukti di pengadilan.

Otoritas Jasa Keuangan. (2026a). *Hasil Rapat Dewan Komisioner OJK: Kinerja pasar modal dan penyaluran kredit UMKM semester I-2026*. https://www.ojk.go.id/

Otoritas Jasa Keuangan. (2026b). *Statistik fintech lending dan industri pergadaian: Posisi Desember 2025*. https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century (A. Goldhammer, Penerj.)*. Harvard University Press.

Rayhan, D., & Ananda, C. (2024). *Analisis pengaruh variabel ekonomi makro terhadap nilai tukar rupiah*. Journal of Development Economic and Social Studies, 3(1), __–__. https://doi.org/10.21776/jdess.2024.03.1.8

Republik Indonesia. (2026a). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026.

Republik Indonesia. (2026b). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2026 tentang Tata Kelola Ekspor Komoditas Sumber Daya Alam Strategis. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026.

Republik Indonesia. (2026c). Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2026 tentang Penyertaan Modal Negara kepada Badan Pengelola Investasi Danantara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026.

Romero, J. V., Naranjo-Saldarriaga, S., & Muñoz-Martínez, J. A. (2025). *Adverse weather-induced inflation: Some implications for monetary policy in a small open economy (Borradores de Economía No. 1319)*. Banco de la República de Colombia. https://doi.org/10.32468/be.1319

S&P Global. (2026, 1 Juli). *PMI Manufaktur Indonesia dari S&P Global: Juni 2026 [Rilis berita]*. https://www.pmi.spglobal.com/Public/Home/PressRelease/c3d023a2393045eeb834f283fedfea54

Sari, V. K. (2022). *Debt and economic growth: The case of Indonesia*. Journal of Developing Economies, 7(2). https://doi.org/10.20473/jde.v7i2.25722

Suar.id. (2026, 31 Mei). Danantara Sumberdaya Indonesia mulai beroperasi, pemerintah siapkan transisi ekspor SDA hingga 2027.

The Conversation. (2026, 2 Juli). Merah Putih dan Patriot Bond Danantara membuat pengelolaan APBN keluar dari pakem kehati-hatian.

World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7

World Bank. (2026). *Indonesia economic prospects, June 2026: Managing risks, unlocking productivity*. World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-prospect

13. Kekayaan Alam | Praktik Eksploitasi Kekayaan Alam yang Menjauh dari Amanat Konstitusi: Konflik Agraria, Militerisme, serta Jalan Menuju keadilan dan Supremasi Ekologi

Penulis : Bhima Yudhistira Adhinegara dan Suraya A Afiff[15]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Krisis kekayaan alam dan ekologi di Indonesia merupakan krisis yang bersifat struktural. Di balik meningkatnya deforestasi sebesar 66% pada 2025 (Auriga Nusantara, 2026) terdapat serangkaian kegagalan tata kelola kekayaan alam yang semakin menjauh dari amanat konstitusi. Persoalan tersebut tidak hanya tercermin dalam meningkatnya konflik agraria, kerusakan lingkungan, dan ketimpangan penguasaan kekayaan alam, tetapi juga dalam semakin terpinggirkannya masyarakat adat dan komunitas lokal sebagai aktor utama pengelolaan kekayaan alam yang berkelanjutan.

Tulisan ini disusun berdasarkan rangkaian diskusi, kajian, dan pertukaran gagasan yang difasilitasi Forum Intelektual Antardisiplin (FIAD) bersama para pakar hukum, sosiologi, ekologi politik, serta praktisi agraria dan lingkungan. Analisis yang dihasilkan menunjukkan bahwa berbagai persoalan tata kelola kekayaan alam di Indonesia berpangkal pada kegagalan negara menempatkan masyarakat adat dan komunitas lokal sebagai subjek utama dalam pengelolaan dan perlindungan kekayaan alam.

Analisis tersebut mengidentifikasi lima persoalan yang saling berkaitan, yaitu: (1) konflik struktural dalam pengelolaan kekayaan alam yang semakin diselesaikan melalui pendekatan represif dan kriminalisasi; (2) berkembangnya finansialisasi alam dan skema berbasis pasar yang berpotensi memperluas praktik *green grabbing*; (3) model pembangunan ekstraktif yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi tanpa kedaulatan pangan dan keadilan ekologis; (4) tumpang tindih tata ruang antara Proyek Strategis Nasional (PSN), kawasan hutan, dan wilayah adat yang memperburuk konflik tenurial; serta (5) marginalisasi masyarakat adat dan komunitas lokal dalam pengelolaan kekayaan alam, konservasi, dan perlindungan ekosistem.

PENDAHULUAN

Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001 menyatakan: (1) bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik; (2) bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; (3) bahwa pengelolaan sumber daya

[15] Draft awal tulisan ini disiapkan berdasarkan diskusi panel yang dilakukan pada tanggal 13 April 2026 di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang dihadiri oleh Sandrayati Moniaga, Melky Nahar, Agung Wibowo, Mas Achmad Santosa, Laode M Syarif, Fabby Tumiwa, Mardiyah Chamim, Aprillianty. Viky Arthiando Putra dan Tabita Diela menjadi notulis pada diskusi tersebut. Tulisan ini sudah melalui proses *peer review* oleh Agung Wibowo dan Sandra Moniaga.

agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik. (Ketetapan MPR Nomor IX/MPR-RI/2001 bagian menimbang huruf c, d dan e). Ketetapan ini tidak dijalankan sepenuhnya oleh Pemerintah, DPR maupun lembaga peradilan sehingga kondisi sampai saat ini tidak membaik, bahkan cenderung memburuk (Perkumpulan HuMA, 2019).

Pemerintah, dalam berbagai dokumen publik,[16] mengakui adanya praktik eksplorasi, ekstraksi, dan eksploitasi kekayaan alam hayati yang lebih diarahkan untuk pemanfaatan secara komersial. Data Status Deforestasi Indonesia (STADI 2025) Yayasan Auriga Nusantara mengungkapkan, penggundulan hutan mencapai 433.751 hektar pada 2025, naik 66% dibandingkan 261.575 hektar pada tahun sebelumnya (Auriga Nusantara 2026). Kebijakan yang mengarah pada kerusakan hutan ini dibungkus dengan alasan untuk mengatasi krisis pangan dan energi. Penggerusan dan kerusakan yang masif juga terjadi di banyak ruang pesisir dan laut yang berdampak pada kerusakan ekologi dan ketimpangan sosial dan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi selalu dijadikan alasan oleh pemerintah untuk melegitimasi pemberian izin pada swasta untuk menguasai lahan berskala luas, memanfaatkan ruang laut demi kepentingan elit bisnis, dan melanggengkan praktik yang menyebabkan masyarakat lokal dan adat kehilangan hak atas tanah dan ruang hidupnya. Semua ini juga terjadi dengan memasifkan pelibatan TNI (Tentara Nasional Indonesia) dan kepolisian dalam pengelolaan kekayaan alam, khususnya di sektor pangan dan kehutanan. Keterlibatan aparat keamanan ini menggerus secara serius peran administrasi birokrasi sipil dan melampaui batas fungsi pertahanan negara seperti yang diamanatkan oleh konstitusi.

Tulisan ini menyoroti secara kritis kebijakan yang lebih memprioritaskan pertumbuhan ekonomi demi melanggengkan kepentingan elit politik dan bisnis, melegalkan kebijakan yang menggusur ruang hidup masyarakat lokal dan adat serta menormalkan militerisasi ruang sipil dalam penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber alam. Hal ini mendesak untuk diangkat sekarang, dengan tiga alasan utama. *Pertama*, skala kerusakan terus meningkat tajam sementara kapasitas pemulihan—baik ekologis maupun sosial—semakin tertinggal; *Kedua*, instrumen kebijakan yang seharusnya menjadi alat afirmasi amanat konstitusi—rezim perizinan, tata ruang, perlindungan lingkungan, hingga ekonomi berkeadilan —pada praktiknya berbalik menjadi instrumen ekspansi eksploitasi demi memperkuat kepentingan kekuasaan elit politik dan bisnis yang didukung kekuatan militer. Pembiaran lebih lanjut akan semakin melembagakan penyimpangan dari Pasal 33 UUD 1945 sebagai norma dasar bernegara. *Ketiga*, ongkos dari pembiaran ini ditanggung paling berat oleh pihak yang paling rentan—masyarakat adat, komunitas lokal, dan pejuang lingkungan hidup—melalui kriminalisasi, penggusuran, dan penghancuran sumber-sumber penghidupan masyarakat yang penting untuk menjamin kesejahteraan dan eksistensinya secara sosial dan budaya. *Kempat*, perkembangan skema kebijakan berbasis pasar, seperti perdagangan karbon dan finansialisasi alam, tanpa perlindungan hak yang memadai, berpotensi menciptakan gelombang baru *green grabbing* yang memusatkan manfaat ekonomi pada kelompok tertentu sekaligus memperdalam eksklusi masyarakat adat dan komunitas lokal dari wilayah kelola dan ruang hidupnya.

Seluruh perkembangan tersebut bertentangan dengan amanat konstitusi yang menempatkan pengelolaan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat serta menjamin perlindungan hak-hak masyarakat adat dan komunitas lokal. Tanpa koreksi kebijakan yang

[16]Termasuk *Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan* 2025–2045 (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional,2024).

mendasar, krisis energi dan kekayaan alam akan terus berulang sebagai bentuk krisis konstitusional yang dibiarkan. Oleh karena itu, risalah ini mengkaji sejumlah persoalan mendasar, antara lain pola penguasaan dan distribusi manfaat eksploitasi kekayaan alam beserta kesesuaiannya dengan amanat Pasal 33 UUD 1945; bagaimana berbagai instrumen hukum dan kebijakan memperluas alih fungsi lahan dan komersialisasi kekayaan alam; bagaimana mekanisme penyelesaian konflik agraria atas penguasaan kekayaan alam dapat direformasi untuk melindungi hak masyarakat, bukan mengkriminalisasi mereka; bagaimana keterlibatan aktor non-sipil, termasuk militer dan purnawirawan, dalam tata kelola kekayaan alam dapat dibatasi sesuai prinsip demokrasi dan supremasi hukum; serta bagaimana skema finansialisasi alam, khususnya perdagangan dan pembayaran berbasis kinerja karbon, dapat diatur agar tidak menjadi bentuk baru perampasan ruang hidup (*green grabbing*) terhadap masyarakat adat dan komunitas lokal.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Praktek penguasaan dan pengelolaan kekayaan alam (SDA) di Indonesia yang jauh dari amanat yang tertuang dalam konstitusi.

Secara ringkas, masalah utama yang diuraikan dalam risalah ini berpangkal pada satu kesenjangan: praktik penguasaan dan pengelolaan SDA di Indonesia yang jauh dari amanat yang tertuang dalam konstitusi.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketentuan ini menempatkan negara bukan sebagai pemilik kekayaan alam (SDA), melainkan sebagai pemegang mandat (hak menguasai negara/HMN) yang wajib mendayagunakan kekayaan alam demi kesejahteraan rakyat secara kolektif (Wibowo, 2015). Mandat ini diperkuat oleh Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta Pasal 18B ayat (2) yang mewajibkan negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Ketiga pasal ini—penguasaan negara demi kemakmuran rakyat, hak atas lingkungan hidup, dan pengakuan masyarakat adat—membentuk satu kerangka konstitusional yang utuh tentang bagaimana kekayaan alam (SDA) Indonesia semestinya dikelola.

Mahkamah Konstitusi sebenarnya telah memperjelas bahwa Hak Menguasai Negara (HMN) tidak boleh dimaknai sebagai negara memiliki. Pengertian HKM ini harus dimaknai sebagai negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheers-daad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthou-dendaad*). Berkaitan dengan fungsi 'mengatur' dalam HMN, Undang-Undang Dasar pada dasarnya juga menekankan bahwa fungsi pengaturan negara pada dasarnya tidak boleh mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak-hak dasar manusia dan bias kepentingan sekelompok elit politik dan bisnis yang mengabaikan hak-hak dasar masyarakat adat dan lokal (Sembiring, 2016). Menurut Sumardjono (2024):

> "*Frasa "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", sebagai perwujudan dari prinsip keadilan sosial itu, melalui Putusan MK No 30/PUU-VIII/2010 dimaknai sebagai manfaat suatu kebijakan bagi masyarakat, yang dirinci menjadi empat hal. Empat hal itu adalah manfaat yang diperoleh masyarakat, pemerataan manfaat tersebut, peran serta masyarakat dalam menentukan manfaat, dan penghormatan pada hak masyarakat yang dipunyai secara turun-temurun.*"

Meskipun TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 telah merekomendasikan penataan ulang dan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan di bidang kekayaan alam sebagai rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, amanat tersebut hingga kini belum dijalankan secara konsisten. Sebaliknya, berbagai kebijakan justru menunjukkan penyimpangan yang semakin jauh dari mandat konstitusi.

Penyimpangan tersebut tercermin pada bergesernya fungsi Hak Menguasai Negara dari instrumen untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi instrumen yang memfasilitasi penguasaan kekayaan alam oleh korporasi dan elit birokrasi. Konflik kepentingan yang melibatkan elit politik dan birokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah, menyebabkan kewenangan negara dalam mengatur dan memberikan izin semakin digunakan untuk melindungi kepentingan privat. Pola ini diperkuat oleh rezim Proyek Strategis Nasional (PSN) dan UU Cipta Kerja yang mempermudah alih fungsi kawasan hutan. Ketika instrumen pengaturan negara jauh lebih mudah diakses oleh korporasi besar dibandingkan oleh masyarakat adat dan komunitas lokal yang memperjuangkan pengakuan hak atas wilayahnya, maka secara substantif Hak Menguasai Negara telah mengalami penyimpangan fungsi menjadi instrumen yang melegitimasi penguasaan kekayaan alam oleh korporasi dan elit politik.

Penyimpangan tersebut juga tercermin dalam pelaksanaan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi merupakan bagian dari hutan negara, proses pengakuan masyarakat adat masih berhenti pada level administratif, berjalan jauh lebih lambat dibandingkan penerbitan izin konsesi, dan baru menjangkau sebagian kecil wilayah adat yang telah dipetakan secara partisipatif. Pola eksklusi yang sama juga muncul dalam berbagai skema konservasi berbasis negara (*fortress conservation*) maupun mekanisme berbasis pasar seperti perdagangan karbon, yang berpotensi membatasi akses masyarakat adat dan komunitas lokal terhadap tanah, hutan, dan ruang hidupnya. Selama proses pengakuan hak masyarakat terus tertinggal dibandingkan ekspansi perizinan dan berbagai bentuk penguasaan ruang oleh negara maupun korporasi, pelaksanaan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 akan tetap menjadi norma hukum yang belum terwujud secara substantif dalam praktik tata kelola kekayaan alam.

Temuan 2. Negara semakin berpihak pada kepentingan investasi dibandingkan perlindungan hak masyarakat dan keadilan ekologis.

Proyek Strategis Nasional (PSN) yang menyebabkan Tumpang Tindih Tata Ruang dan Konflik Tenurial. PSN dan UU Cipta Kerja menciptakan tumpang tindih ruang yang masif antara kawasan hutan, wilayah adat, dan kawasan rawan bencana. PSN menjadi dasar pemerintah dan swasta melegitimasi perampasan tanah dan penggusuran atas nama "kepentingan nasional." Di semua wilayah yang ditetapkan pemerintah sebagai kawasan PSN, selalu terjadi konflik agraria. KPA mencatat sedikitnya 241 letusan konflik agraria dengan luasan 643 ribu hektar lahan, dengan PSN sebagai sumber dominan (KPA, 2023). Fleksibilitas RTRW yang diintegrasikan dengan PSN membuat proyek-proyek ini semakin serampangan tanpa akuntabilitas tata ruang yang memadai. Di semua wilayah PSN, pelanggaran HAM serius sering terjadi akibat digunakannya pendekatan keamanan *(security approach)* yang melibatkan militer selain aparat keamanan lain untuk "mengamankan proyek." Kebijakan PSN justru berfungsi sebagai strategi yang menciptakan sentralisasi *rent seeking* sebagai salah satu alasan mengapa sistem oligarchy tetap langgeng di pasca pemerintahan Soeharto (Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2026).

Negara cenderung menyelesaikan konflik SDA melalui jalur formal yang secara sistematis menempatkan masyarakat lokal dan adat sebagai pihak yang selalu harus dikalahkan. Di sejumlah konflik ini, justru pemerintah lebih membela kepentingan swasta dengan dalih untuk "kepentingan nasional." Di banyak kasus konflik ini juga semakin masif praktik untuk menormalkan kembali peran militer dan aparat keamanan sebagai pihak untuk melindungi kepentingan swasta dan investor. Praktik seperti bank tanah, HGU terlantar, dan penetapan kawasan hutan yang belum tuntas menunjukkan bagaimana negara mereproduksi legitimasi peradilan untuk mengkapling hak masyarakat. Tanpa perubahan struktural, konflik ini akan terus berulang dan semakin sulit diselesaikan.

Temuan ini menunjukkan bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai penengah yang netral dalam konflik kekayaan alam, melainkan semakin berperan sebagai aktor yang memiliki kepentingan langsung dalam penguasaan dan pemanfaatan kekayaan alam. Hal ini tercermin dari konflik kepentingan pejabat yang memiliki keterkaitan dengan bisnis ekstraktif, penyalahgunaan hak menguasai negara untuk memfasilitasi pemberian izin kepada korporasi, serta penggunaan instrumen keamanan untuk melindungi investasi dibandingkan hak-hak masyarakat. Dalam perspektif ekologi politik, kondisi tersebut mencerminkan bergesernya fungsi negara dari pengemban amanat konstitusi menjadi fasilitator akumulasi modal. Sebagaimana dijelaskan James C. Scott (1998) dalam *Seeing Like a State*, formalisasi tata kelola kekayaan alam—melalui penetapan kawasan hutan, peta kadastral, maupun rezim perizinan—menjadi cara negara menjadikan wilayah lebih mudah dikendalikan (*legible*) untuk kepentingan administrasi dan ekstraksi. Sebaliknya, sistem penguasaan komunal, wilayah adat, dan praktik pengelolaan lokal yang kompleks justru disederhanakan atau diabaikan. Dalam kerangka ini, konflik agraria bukan sekadar kegagalan implementasi kebijakan, melainkan konsekuensi logis dari tata kelola yang lebih berpihak pada kepentingan akumulasi ekonomi dibandingkan perlindungan hak masyarakat dan keadilan ekologis.

Temuan 3. Model pembangunan berbasis industri ekstraktif menghasilkan pertumbuhan ekonomi tanpa keadilan sosial, kedaulatan pangan, dan keberlanjutan ekologis.

Terjadinya *paradox* pertumbuhan tanpa kedaulatan dengan meningkatnya kerentanan daerah yang menjadi lokasi industri ekstraktif. Kebijakan pemerintah pusat masih memprioritaskan pada Industri ekstraktif sebagai primadona untuk menopang perekonomian di Indonesia. Maluku Utara dan Kalimantan merupakan dua wilayah yang saat ini dikenal sebagai daerah penghasil nikel dan batu bara yang utama di Indonesia.

Kebijakan yang bertumpu pada industri ekstraktif meningkatkan kerentanan serius karena daerah yang menggantungkan perekonomiannya pada sektor ekstraktif justru kebutuhan pangannya malah bergantung dari daerah lain. Sebagai contoh, sejak 2016, Kalimantan Timur menggantungkan suplai pangannya dari Jawa—kerentanan yang tidak pernah menjadi agenda kebijakan nasional. Sejumlah temuan studi juga menunjukkan bahwa daerah-daerah tambang selalu gagal menyejahterakan orang lokal. Maluku Utara menjadi kasus yang paling mencolok: diklaim sebagai daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia pada 2022-2023 berkat hilirisasi nikel, namun justru daerah ini menggantungkan pasokan berasnya dari Manado, Jawa, dan Makassar.

Proyek hilirisasi yang diprioritaskan pemerintah justru meningkatkan ketimpangan, sementara eksternalitas negatif akibat dari polusi, pencemaran, dan kerusakan lahan terus bertambah. Kajian CELIOS dan CREA (2024) memproyeksikan dampak kesehatan dari pencemaran udara hilirisasi nikel hingga 2060 dapat mencapai 55.600 kematian dan kerugian

kesehatan dapat mencapai Rp592 triliun. Angka ini tidak sebanding dengan lonjakan nilai PDB (Produk Domestik Bruto) yang dihasilkan sementara ini. Pada 2021, koalisi organisasi masyarakat sipil juga memetakan hampir seluruh proyek transisi energi juga berada di kawasan bencana. Ironisnya, hingga saat ini pemerintah belum pernah melakukan audit atas tumpang tindih ini. Daerah yang ditetapkan pemerintah pusat sebagai konsesi untuk mengeruk tambang dan perkebunan juga menghadapi risiko bencana ekologis yang semakin meningkat.

Temuan 4. Masyarakat adat dan komunitas lokal semakin dimarginalkan dalam tata kelola kekayaan alam.

Marginalisasi masyarakat adat dan komunitas lokal terus berlangsung karena proses rekognisi berhenti pada tingkat birokrasi dan belum diwujudkan dalam perlindungan hak serta penguatan pengelolaan penghidupan mereka di wilayah kelola dan adatnya (Komnas HAM, 2016). Persoalan yang mendasar adalah adanya masyarakat adat yang sudah berhasil mengklaim wilayah adatnya justru menghadapi kekosongan pasca-rekognisi. Tidak ada program yang menggerakkan ekonomi pedesaan secara nyata, sehingga generasi muda tetap bermigrasi ke kota atau ke pabrik-pabrik di Kalimantan. Ini menunjukkan bahwa rekognisi formal tanpa program ekonomi berbasis komunitas yang konkret tidak menyentuh kebutuhan riil masyarakat. Kasus Suku Bajau di Rempang, misalnya, mereka bahkan dianggap "tidak ada" dan dikambing-hitamkan sebagai perusak lingkungan.

Pola marginalisasi tersebut juga tercermin dalam kebijakan konservasi yang masih didominasi oleh pendekatan top-down. Model konservasi yang mengecualikan masyarakat (*fortress conservation*) menempatkan masyarakat adat dan komunitas lokal sebagai ancaman terhadap kawasan konservasi, padahal mereka telah lama berperan dalam menjaga dan mengelola kekayaan alam secara berkelanjutan. Akibatnya, konservasi belum sepenuhnya menjadi instrumen perlindungan keanekaragaman hayati yang sekaligus menghormati hak-hak masyarakat, melainkan sering kali mempersempit akses masyarakat terhadap tanah, hutan, pesisir, dan ruang hidupnya.

Prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)—atau yang secara formal diterjemahkan sebagai Persetujuan Atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan (Padiatapa) secara serius diabaikan. Prinsip ini menegaskan bahwa masyarakat adat dan komunitas lokal berhak memberikan atau menolak persetujuan terhadap proyek pembangunan, investasi, atau kebijakan yang berdampak langsung pada tanah, ruang hidup, dan kebudayaan mereka. Yang terjadi justru banyak korporasi atau pembuat kebijakan menganggap FPIC cukup selesai hanya dengan melakukan sosialisasi satu arah. Pertemuan formal, foto bersama, dan penandatanganan daftar hadir sering kali diklaim sepihak sebagai "persetujuan" masyarakat, padahal masyarakat belum sepenuhnya sepakat dengan proyek yang berdampak pada kehidupan mereka. Jika masyarakat adat dan lokal menggunakan haknya untuk menolak (*withhold consent*), mereka rentan menghadapi intimidasi, tuduhan menghambat investasi, atau bentrokan fisik dengan aparat penegak hukum maupun kelompok preman sipil (premanisme) yang digunakan korporasi dan pemerintah sebagai pengamanan investasi.

Permasalahan yang sama juga terjadi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Paradigma kebijakan kelautan Indonesia, sebagaimana tercermin dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU WP3K), masih didominasi oleh pendekatan ekstraktif yang belum sepenuhnya mengedepankan keadilan ekologi dan hak-hak masyarakat pesisir (Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia, 2026). Meskipun Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa aktivitas pertambangan di pulau-pulau kecil merupakan *abnormally*

dangerous activity, implementasi putusan tersebut masih sangat terbatas. Pada saat yang sama, perubahan iklim—melalui kenaikan muka air laut, asidifikasi laut, dan meningkatnya intensitas cuaca ekstrem—semakin meningkatkan kerentanan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Ironisnya, kelompok yang berada di garis depan krisis iklim tersebut justru paling minim memperoleh perlindungan hukum dan semakin rentan tereksklusi akibat penetapan kawasan konservasi yang tidak disertai pengakuan terhadap hak-hak masyarakat lokal. Dengan demikian, prinsip ***ocean justice*** belum menjadi landasan utama dalam tata kelola kelautan Indonesia (The Geneva Declaration, 2022). .

Temuan 5. Pendekatan keamanan dan militerisme dalam pengelolaan kekayaan alam melemahkan demokrasi, supremasi sipil, dan perlindungan hak asasi manusia.

Pendekatan keamanan (*security approach*) semakin menjadi modus utama dalam penyelesaian konflik kekayaan alam melalui pelibatan militer, aparat keamanan, maupun entitas yang dikelola atau berafiliasi dengan purnawirawan TNI dan Polri. Pendekatan ini mengubah relasi negara dengan rakyat dari relasi pengayoman dan perlindungan sebagaimana diamanatkan konstitusi menjadi relasi pengawasan dan represif. Akibatnya, fungsi negara bergeser dari pelindung hak warga menjadi pelindung kepentingan investasi, sementara fungsi pertahanan negara terdorong masuk ke dalam tata kelola kekayaan alam. Pergeseran ini bertentangan dengan jaminan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, sekaligus melemahkan supremasi sipil, demokrasi, dan negara hukum.

Pelibatan aparat keamanan terlihat semakin nyata dalam berbagai Proyek Strategis Nasional (PSN), di mana aparat tidak lagi hanya menjalankan fungsi menjaga ketertiban, tetapi juga mengamankan proyek-proyek investasi yang kerap memicu konflik agraria dan pelanggaran hak asasi manusia terhadap masyarakat yang mempertahankan tanah dan ruang hidupnya. Berbagai proyek strategis nasional juga menunjukkan keterkaitan dengan figur militer aktif maupun purnawirawan, sementara sengketa perkebunan sawit di Kalimantan bahkan pernah memperlihatkan konflik antarinstitusi keamanan. Kondisi ini mengurangi akuntabilitas lingkungan, mempersempit ruang partisipasi masyarakat, dan semakin mengaburkan batas antara fungsi pertahanan dan kepentingan ekonomi.

Salah satu pola baru yang mengemuka adalah praktik *legalisasi ilegalitas* (*legalizing illegal activities*). Dalam pola ini, entitas seperti Agrinas dan berbagai perusahaan yang dikelola atau berafiliasi dengan purnawirawan TNI/Polri mengambil alih konsesi kekayaan alam yang sebelumnya bermasalah atau diduga melanggar hukum, meskipun mereka tidak memiliki kapasitas teknis untuk mengelolanya. Pengelolaan kemudian diserahkan kembali kepada pelaku usaha sebelumnya melalui berbagai bentuk kerja sama atau skema bagi hasil yang memperoleh legitimasi negara. Pola ini tidak hanya melemahkan penegakan hukum, tetapi juga menciptakan insentif bagi praktik pelanggaran yang pada akhirnya memperoleh perlindungan politik dan administratif.

Pendekatan represif tersebut juga tercermin dalam meningkatnya kriminalisasi terhadap pembela hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Selama dua periode Presiden Joko Widodo, WALHI mencatat sedikitnya 1.131 pembela HAM dan lingkungan mengalami kriminalisasi (WALHI, 2026). Sementara itu, YLBHI bersama 18 kantor LBH mencatat sedikitnya 91.938 jiwa terdampak konflik agraria dalam delapan tahun terakhir yang berasal dari 106 titik konflik, dengan 40 diantaranya berujung pada kriminalisasi (YLBHI, 2025).

Temuan 6. Skema ekonomi hijau dan finansialisasi alam berpotensi menciptakan gelombang baru penguasaan kekayaan alam (*green grabbing*).

Kebijakan finansialisasi alam yang berkembang tanpa disertai penguatan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat serta komunitas lokal berpotensi memperluas praktik *green grabbing* yang mengancam ruang hidup dan wilayah kelola mereka. Pemerintah sangat mendorong adanya Skema *carbon trading* dan mekanisme berbasis pasar lainnya untuk menjawab persoalan lingkungan. Skema ini berpotensi membatasi hak masyarakat lokal dan masyarakat adat untuk menguasai dan memanfaatkan lahan dan hasil hutan. Skema ini juga berpotensi ruang hidup masyarakat dikuasai negara dan korporasi, dan keuntungan finansial dari bisnis ini justru tidak dinikmati oleh masyarakat adat dan komunitas lokal yang sudah mengelola dan memanfaatkan hutan secara lestari.

Hutan yang memiliki nilai ekonomi melalui skema perdagangan karbon semakin dipandang sebagai sumber penerimaan bagi negara dan korporasi, alih-alih sebagai ruang hidup masyarakat adat dan komunitas lokal yang telah mengelola dan melindunginya secara turun-temurun. Temuan investigasi Tempo (2025) menunjukkan bahwa sebagian besar dari 152 klaim *carbon trading* justru banyak berasal dari perusahaan tambang yang menggunakan karbon sebagai *offset*. Data ini menunjukkan bahwa pendanaan iklim justru berpotensi menjadi legitimasi pelaku bisnis untuk ekspansi modal dari yang sudah ada, bukan untuk tujuan konservasi dan mitigasi perubahan iklim. *Food estate* yang menggunakan *framing* "solusi alam" sebagai kedok pembukaan lahan baru sebagai contoh nyata lainnya bagaimana narasi hijau dapat digunakan untuk menutupi praktik ekstraktif. Dampak dari skema ini juga dapat mendorong interes pemerintah untuk memperluas klaim wilayah hutan negara, meskipun berpotensi tumpang tindih *(overlay)* dan menggusur wilayah klaim adat, hutan desa, atau hutan hak masyarakat lainnya. Dalam situasi ini, masyarakat adat dan komunitas lokal akan menjadi pihak yang berpotensi serius kembali dikorbankan. Jika tidak ada perhatian secara serius terhadap tren ini, Indonesia akan semakin dalam terjebak dalam mekanisme finansialisasi alam yang rentan menggusur kepentingan masyarakat adat dan komunitas lokal.

Risiko ketika konservasi mulai bergeser ke arah model berbasis pasar (*neoliberal conservation*), maka kawasan lindung diperlakukan sebagai aset ekonomi melalui perdagangan karbon, pembayaran jasa lingkungan, dan berbagai mekanisme finansialisasi alam lainnya. Tanpa pengakuan hak masyarakat adat dan komunitas lokal serta mekanisme pembagian manfaat yang adil, pendekatan ini berpotensi memperluas praktik *green grabbing*, yaitu penguasaan tanah dan ruang hidup atas nama konservasi maupun transisi hijau. Dengan demikian, konservasi yang seharusnya menjadi instrumen perlindungan lingkungan justru dapat berubah menjadi legitimasi baru bagi penguasaan kekayaan alam oleh negara maupun korporasi.

Salah satu ancaman baru dalam tata kelola kekayaan alam adalah berkembangnya praktik *green grabbing* yang belum banyak mendapat perhatian dalam kebijakan maupun diskursus publik. Skema perdagangan karbon, proyek konservasi berbasis pasar, dan narasi *green economy* berpotensi menjadi legitimasi bagi gelombang baru penguasaan lahan yang lebih sulit dikenali dan ditentang karena dibungkus dengan agenda perlindungan lingkungan.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang:

- Mengelola bumi, air dan kekayaan alam bukan untuk kepentingan dan keuntungan sekelompok orang melainkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sesuai prinsip-prinsip *strong sustainability* yang diamanatkan oleh Konstitusi.
- Menjamin partisipasi masyarakat yang bermakna yang berpihak pada kelompok rentan dalam rangka perawatan bumi sebagai rumah satu-satunya bagi semua.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi 1. Reformasi Tata Ruang, Perizinan, dan Perlindungan Wilayah Rentan

1. **Menetapkan kawasan rawan bencana serta wilayah yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagai *no-go zone* bagi kegiatan pertambangan dan perkebunan sawit.** Pemberian izin usaha harus didasarkan pada daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kawasan Ekosistem Esensial (KEE), termasuk bentang alam karst dan ekosistem gambut, harus memperoleh perlindungan khusus karena berfungsi sebagai penyangga ekologis, penyimpan karbon, pengatur tata air, serta mitigasi alami terhadap banjir, longsor, kekeringan, dan bencana hidrometeorologi lainnya. Dalam jangka pendek hingga menengah, pemerintah perlu menetapkan moratorium pemberian izin baru di kawasan rawan bencana dan wilayah yang telah melampaui daya dukung lingkungan, sekaligus merevisi regulasi untuk memberikan kepastian hukum terhadap penetapan kawasan tersebut sebagai *no-go zone* bagi kegiatan ekstraktif.
2. **Cabut ketentuan UU Cipta Kerja yang membuka ruang perampasan tanah dan perjelas status kawasan hutan.** UU Cipta Kerja—khususnya mekanisme pengadaan lahan PSN—harus dikoreksi secara mendasar. Status kawasan hutan yang masih belum jelas tata batasnya (hanya 12% yang ditetapkan pada era reformasi)[17] harus segera diselesaikan. Tanpa kejelasan ini, setiap kebijakan kehutanan akan terus melahirkan konflik baru. Rekaman tata batas harus dipublikasikan secara terbuka dan dapat diverifikasi oleh masyarakat.
3. **Bentuk Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria yang independen dengan batas waktu yang jelas.** DPR-RI sudah membentuk Pansus penyelesaian konflik agraria dan Badan Pelaksana Reforma Agraria Nasional (BP-RAN), namun perkembangannya belum jelas. Diperlukan komisi independen di bawah presiden—bukan di bawah Kementerian Kehutanan atau DPR yang merupakan bagian dari masalah itu sendiri—dengan mandat, batas waktu, dan mekanisme partisipasi masyarakat yang terukur. Tanpa batas waktu yang jelas, ketidakpastian akan terus berlanjut dan menjadi beban masyarakat.

[17] Contreras-Hermosilla, A., & Fay, C. (2005). *Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: Issues and framework for action*. Forest Trend, World Agroforestry Center, MFP, Rights & Resources, IHSA, Greenomics Indonesia, the World Bank, DFID, Ford Foundation. https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/561471468197386518

Rekomendasi 2. Penguatan Ekonomi Berkeadilan

1. **Evaluasi total insentif fiskal untuk smelter nikel dan mineral kritis.** Insentif fiskal yang selama ini diberikan kepada industri hilirisasi nikel perlu dievaluasi secara menyeluruh dengan mempertimbangkan eksternalitas negatif yang ditanggung masyarakat: pencemaran air dan udara, kerusakan ekosistem, hilangnya kedaulatan pangan, dan dampak kesehatan jangka panjang. Proyeksi CREA tentang 55.600 kematian dan kerugian Rp592 triliun akibat pencemaran nikel hingga 2060 harus menjadi basis perhitungan ulang kelayakan insentif ini.
2. **Evaluasi menyeluruh mekanisme carbon trading berbasis riset mendalam.** Sebelum Indonesia semakin dalam terlibat dalam skema carbon trading, diperlukan riset serius dan independen tentang: siapa yang sesungguhnya mendapatkan manfaat dari klaim karbon, bagaimana mekanisme benefit sharing dengan masyarakat adat bekerja di lapangan, dan apakah skema ini berkontribusi pada konservasi nyata atau hanya menjadi legitimasi green grabbing. Moratorium pada klaim karbon baru yang melibatkan wilayah adat perlu dipertimbangkan hingga kerangka perlindungan yang memadai tersedia.
3. **Tagih utang iklim negara-negara maju untuk mendanai masyarakat penjaga hutan dan laut.** *Climate debt* harus menjadi bagian dari narasi diplomasi Indonesia dalam forum internasional. Indonesia perlu ambil posisi tegas dan mendorong dana iklim dari negara maju agar mengalir langsung kepada masyarakat adat dan komunitas lokal yang selama ini menjaga keanekaragaman hayati—bukan kepada pemerintah pusat.

Rekomendasi 3. Demokratisasi Pengelolaan Kekayaan Alam (SDA) dan Perlindungan Hak Masyarakat

1. **Percepat rekognisi masyarakat adat dan bangun standar nilai konflik yang jelas.** Rekognisi wilayah adat harus dipercepat. Negara perlu menetapkan standar nilai konflik agar rakyat tidak lagi menjadi korban tanpa kompensasi layak, termasuk untuk kerugian non-materiil seperti terputusnya relasi sosial-budaya dengan ruang hidup. Pengetahuan lokal masyarakat adat juga harus diakui sebagai aset penting perlindungan ekologis, bukan hambatan pembangunan.
2. **Tinggalkan *fortress conservation*, adopsi model *co-managed conservation* (ICCA).** Model konservasi *top-down* yang selama ini mengeksklusi masyarakat adat dan komunitas lokal harus ditinggalkan. *Indigenous and Community Conservation Area* (ICCA) menjadi pilihan kebijakan yang sudah selayaknya diimplementasikan: menempatkan masyarakat sebagai subjek aktif konservasi, bukan objek yang disingkirkan. Ini selaras dengan amanat *Biodiversity Convention* yang mendorong 30% kawasan terlindungi yang mengakui dan mengintegrasikan kontrol teritorial masyarakat adat dan tradisional di dalamnya (https://www.cbd.int/gbf/targets/3) —sebuah komitmen yang Indonesia perlu jadikan pijakan nyata.
3. **Bangun shelter konflik sosial sebagai mekanisme perlindungan warga terdampak konflik SDA.** Bagi masyarakat yang kehilangan keamanan dan ruang hidup akibat eskalasi konflik agraria, diperlukan fasilitas ruang aman yang menyediakan pemenuhan hak dasar, bantuan hukum, dan perlindungan dari intimidasi. Shelter konflik sosial ini menjadi bukti komitmen negara bahwa keselamatan masyarakat diutamakan di atas kepentingan investasi—dan sekaligus mekanisme antisipasi trauma serta kerugian ekonomi berkepanjangan.
4. **Memastikan Kewajiban Melakukan FPIC di semua kegiatan yang akan berdampak pada masyarakat adat dan komunitas lokal**. Pada saat ini belum ada

aturan yang memastikan prinsip *free, prior, informed consent* (FPIC) berlaku dan dilaksanakan untuk semua proyek yang melibatkan pemerintah dan korporasi. Proses ini perlu difasilitasi oleh pihak ketiga yang independen untuk memastikan tidak terjadi manipulasi proses dan informasi. Proses pengambilan keputusan harus dipastikan bebas dari segala bentuk pemaksaan, mobilisasi aparat, janji manis yang semu, maupun pembungkaman suara kritis di tingkat tapak. Harus dipastikan dialog harus dilakukan di ruang aman, melibatkan semua unsur dalam masyarakat baik perempuan, laki-laki dan kelompok rentan, serta memberikan waktu yang cukup bagi komunitas untuk bermusyawarah secara internal tanpa tekanan dari pihak manapun.

Rekomendasi 4. Penguatan Kerangka Hukum dan Supremasi Ekologi

1. **Harmonisasikan Putusan MK 35/PUU-XXI/2023 dengan regulasi sektoral dan jadikan *strong sustainability* sebagai paradigma wajib.** Negara dilarang melakukan *trade-off* antara perlindungan ekosistem dan kegiatan ekonomi eksploitatif. Putusan MK yang menegaskan prinsip *strong sustainability* harus segera diharmonisasikan dengan seluruh regulasi sektoral SDA untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat serta menutup celah bagi korporasi untuk beroperasi di kawasan yang seharusnya dilindungi.
2. **Mempercepat jalur rekognisi masyarakat adat dan pengetahuan lokal, sekaligus membangun standar nilai konflik agar negara tidak membiarkan rakyat menjadi korban konflik sosial**. Rekognisi masyarakat adat merupakan langkah yang fundamental, sekaligus pelaksanaan langsung Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Akselerasi ini akan mengakhiri pengabaian negara terhadap hak tradisional dan menghindari masyarakat adat semakin tergilas oleh izin korporasi. Langkah ini akan memberikan proteksi terhadap ruang hidup dan sekaligus jaminan atas hak tradisinya. Tradisi masyarakat adat yang sudah lama mengakar merupakan kunci dari ketergantungan kita pada budaya modern yang cenderung destruktif. Pengetahuan lokal yang dimiliki masyarakat adat bukan produk yang selesai dibaca. Ia akan terus berinteraksi dengan perubahan ekologi dan perkembangan teknologi. Di sisi lain, dibutuhkan kompas moral dan operasional agar negara tidak bersikap pasif saat ada kekerasan yang menimpa mereka. Standar nilai konflik dalam hal ini dapat menetapkan ambang batas risiko sosial dan prosedur mediasi yang adil. Tanpa adanya kejelasan standar nilai konflik ini, masyarakat akan terus asimetris dan menjadi korban kekerasan atas kekuasaan invasi modal.
3. **Hentikan militerisme di sektor SDA dan evaluasi seluruh skema yang melibatkan aktor militer.** Keterlibatan militer aktif maupun purnawirawan dalam pengelolaan SDA harus dihentikan dan dievaluasi. Pendekatan keamanan dalam pengelolaan SDA hanya memprioritaskan target fisik ketimbang kelangsungan ekologi, menciptakan distorsi fungsi pertahanan, dan menekan partisipasi masyarakat. Pengelolaan SDA membutuhkan kompetensi lingkungan, bukan kompetensi militer.
4. **Perkuat *marine and environmental protection* dan arusutamakan *human rights at sea* dalam kebijakan kelautan.** Kerangka kebijakan kelautan Indonesia perlu bergeser dari logika ekstraktif menuju perlindungan yang menjamin hak atas kehidupan, keselamatan, dan keadilan bagi seluruh komunitas yang menggantungkan hidupnya pada ekosistem pesisir dan kekayaan sumber laut.

PENUTUP

Persoalan pengelolaan kekayaan alam di Indonesia tidak lagi dapat dipahami semata sebagai persoalan lingkungan hidup atau eksploitasi ekonomi, melainkan sebagai persoalan konstitusional yang menyangkut relasi antara negara, masyarakat, dan kekayaan alam. Berbagai temuan dalam kajian ini menunjukkan bahwa praktik penguasaan dan pengelolaan kekayaan alam semakin menjauh dari amanat Pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai pemegang mandat untuk mengelola bumi, air, dan kekayaan alam demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam praktiknya, berbagai instrumen hukum, tata ruang, dan kebijakan pembangunan justru lebih sering memfasilitasi ekspansi kepentingan ekonomi jangka pendek dibandingkan menjamin perlindungan hak masyarakat, keberlanjutan lingkungan, dan pemerataan manfaat pembangunan.

Konsekuensi dari arah kebijakan tersebut terlihat pada meningkatnya konflik agraria, kriminalisasi pembela lingkungan hidup, melemahnya pengakuan terhadap hak masyarakat adat, meluasnya tumpang tindih pemanfaatan ruang, serta menguatnya pendekatan keamanan dalam pengelolaan kekayaan alam. Pada saat yang sama, munculnya berbagai skema baru, seperti perdagangan karbon dan bentuk-bentuk finansialisasi alam lainnya, menghadirkan tantangan baru yang berpotensi menciptakan gelombang baru perampasan ruang hidup (*green grabbing*) apabila tidak disertai kerangka perlindungan hak masyarakat yang memadai. Situasi ini menunjukkan bahwa transisi menuju ekonomi hijau tidak secara otomatis menghasilkan keadilan ekologis apabila tetap dibangun di atas tata kelola yang eksklusif dan tidak demokratis.

Ke depan, reformasi tata kelola kekayaan alam harus diarahkan untuk mengembalikan pengelolaan kekayaan alam kepada mandat konstitusi melalui penguatan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak masyarakat adat dan komunitas lokal, penyelesaian konflik agraria yang berkeadilan, perlindungan terhadap pembela lingkungan hidup, serta penghentian pendekatan keamanan dalam pengelolaan kekayaan alam. Pada saat yang sama, pembangunan ekonomi perlu ditempatkan dalam kerangka *strong sustainability*, yaitu memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak mengorbankan daya dukung lingkungan maupun hak generasi sekarang dan mendatang.

Pada akhirnya, keberhasilan pembangunan kekayaan alam Indonesia tidak dapat diukur hanya dari besarnya investasi, ekspor komoditas, atau pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan. Keberhasilannya harus diukur dari sejauh mana pengelolaan kekayaan alam mampu mewujudkan amanat konstitusi: melindungi ekosistem, menghormati hak masyarakat adat dan komunitas lokal, menjamin keadilan antargenerasi, serta menghasilkan kemakmuran yang dinikmati secara adil oleh seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR RUJUKAN

Auriga Nusantara. (2026). *Deforestation status in Indonesia 2025: Deforestation surges—the time is right for Indonesia to protect all of its remaining natural forest*.

Centre for Research on Energy and Clean Air, & Center of Economic and Law Studies. (2024, February 20). *Membantah mitos nilai tambah, menilik ulang industri hilirisasi nikel: Dampak ekonomi dan kesehatan dari industri nikel di Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Maluku Utara*. https://celios.co.id/wp-content/uploads/2024/02/ID-CREA_CELIOS-Indonesia-Nickel-Development-compressed.pdf

Forum Semanggi. (2024, May 7). *Forum Semanggi 4: Oligarchy and the end of Reformasi in Indonesia: Power reorganised* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/EPN_dTtO5Sk

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2024). *Indonesian biodiversity strategy and action plan (IBSAP) 2025–2045*. LCDI Indonesia.

Komnas HAM. 2016. Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia:

Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan. Jakarta: Komite Nasional Hak Asasi Manusia.

Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia. (2026). *Strengthening coastal communities for just and sustainable fisheries* [Slaid PowerPoint].

Konsorsium Pembaruan Agraria. (2023). *Laporan tahunan konflik agraria 2023*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2013). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*.

Perkumpulan HuMA. (2019). *Notulensi dan presentasi diskusi publik: Quo vadis TAP MPR IX/2001*. https://web.huma.or.id/app/uploads/2022/01/Notulensi-dan-Presentasi-Diskusi-Publik-Quo-Vadis-Tap-MPR-IX_2001.pdf

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Sembiring, J. (2016). Hak menguasai negara atas sumber daya agraria. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, *2*(2), 119–132. https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.65

Sumardjono, M. S. W. (2024, September 25). Kebijakan pertanahan dan keadilan sosial. *Kompas*. https://www.kompas.id/artikel/kebijakan-pertanahan-dan-keadilan-sosial

Tempo. (2025, June 1). Jejaring Konglomerat Penguasa Lahan Mengincar Konsesi Hutan | tempo.co. https://www.tempo.co/lingkungan/taipan-pemohon-konsesi-hutan-pbph-1611064

The Geneva Declaration. (2022). *Geneva declaration on human rights at sea*.

Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya. (2026, 4 Juni). *Forum Semanggi 4 "Oligarchy and the end of reformasi in Indonesia: Power reorganised"* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/EPN_dTtO5Sk

[WALHI] Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. (2026). *Tinjauan lingkungan hidup WALHI 2026: Membayar mahal ambisi pertumbuhan: Dari konflik, bencana ekologis, hingga krisis lain!*.

Wibowo, S. E. (2015). Memahami makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perihal penguasaan oleh negara terhadap sumber daya alam. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *12*(4).

[YLBHI] Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. (2025). *Catatan akhir tahun 2025 Yayasan LBH Indonesia: Menebas yang tersisa: Perusakan sistematis sisa-sisa amanat dan semangat reformasi Indonesia*.

14. Pangan | Melampaui Politik Beras: Agenda Reformasi Ketahanan Pangan Indonesia

Penulis : Nailul Huda, Arie Sujito, Mansuetus Darto, Silvia Irawan[18]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Ketahanan pangan Indonesia menghadapi persoalan yang jauh lebih mendasar daripada sekadar meningkatkan produksi beras. Selama lebih dari lima dekade, kebijakan pangan bertumpu pada paradigma bahwa stabilitas beras identik dengan stabilitas negara. Sebagian besar rumah tangga mampu memenuhi kebutuhan pangan dasar, namun kualitas gizi, keberagaman konsumsi, dan ketangguhan sistem pangan masih menjadi tantangan. Ketahanan pangan yang sesungguhnya mensyaratkan sistem produksi yang produktif, berkelanjutan, beragam, serta mampu menjamin akses masyarakat terhadap pangan yang sehat dan bergizi.

Tulisan ini mengidentifikasi lima persoalan struktural yang saling berkaitan. Pertama, politik beras telah berkembang menjadi paradigma pembangunan pertanian yang menyerap sebagian besar sumber daya negara sekaligus menciptakan rente ekonomi yang lebih banyak dinikmati pelaku perdagangan dan distribusi daripada petani. Kedua, kebijakan pangan masih mengandalkan perluasan lahan melalui berbagai proyek Food Estate, meskipun pola tersebut berulang kali gagal meningkatkan produksi secara berkelanjutan dan justru menimbulkan kerusakan ekologis. Ketiga, penyusutan lahan sawah terus berlangsung lebih cepat daripada kemampuan negara mencetak sawah baru, menunjukkan lemahnya perlindungan terhadap lahan pertanian produktif. Keempat, orientasi kebijakan yang berpusat pada beras telah mengikis keberagaman pangan berbasis komunitas dan meningkatkan ketergantungan pada satu komoditas. Kelima, meningkatnya keterlibatan militer dalam tata kelola pangan berisiko menggeser peran institusi sipil, mendistorsi mekanisme pasar, serta mengurangi akuntabilitas pengelolaan sektor pangan.

Berdasarkan temuan tersebut, tulisan ini mengusulkan enam arah reformasi: mengembalikan tata kelola pangan kepada institusi sipil; membangun tata kelola yang terpadu dan berbasis data; menggeser pembangunan pertanian dari ekstensifikasi menuju peningkatan produktivitas; memperkuat diversifikasi pangan berbasis potensi lokal; mereformasi politik beras agar berorientasi pada kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani; serta memastikan program pangan nasional mendukung kualitas gizi, ekonomi lokal, dan keberlanjutan sistem pangan.

PENDAHULUAN

Terlepas dari berbagai klaim mengenai keberhasilan swasembada beras, ketahanan pangan Indonesia masih tertinggal dibandingkan banyak negara di kawasan Asia-Pasifik. Selama beberapa dekade terakhir, negara telah mengalokasikan anggaran yang sangat besar untuk subsidi pupuk, pembangunan irigasi, cadangan beras pemerintah, pengendalian impor, hingga berbagai program peningkatan produksi. Namun, besarnya investasi publik tersebut belum sepenuhnya menghasilkan sistem pangan yang tangguh, bergizi, dan berkelanjutan.

[18] Damayanti Buchori, Bambang Juanda, Bayu Krisnamurthi, Soedjatmiko, Puspita, Dwi Andreas Santosa, Made Supriatma, Yauri Tetanel, Dyah Ayu (Notulis), Salma Azizah, Rani Septya (Notulis)

Paradoks tersebut tercermin dalam berbagai indikator ketahanan pangan. Food Insecurity Experience Scale (FIES) menunjukkan bahwa sebagian besar rumah tangga Indonesia mampu memenuhi kebutuhan pangan dasar. Sebaliknya, Global Hunger Index (GHI) dan Global Food Security Index (GFSI) masih menunjukkan persoalan serius pada kualitas gizi, ketahanan, dan keberlanjutan sistem pangan. Perbedaan ini menegaskan bahwa kecukupan pangan tidak selalu berarti kedaulatan pangan yang berkualitas.

Paradoks tersebut tidak dapat dilepaskan dari orientasi kebijakan pangan Indonesia yang selama beberapa dekade berpusat pada swasembada beras. Swasembada pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan, bukan tujuan akhir ketahanan atau kedaulatan pangan. Instrumen seperti cadangan beras pemerintah melalui BULOG, Harga Pembelian Pemerintah (HPP), subsidi pupuk, pengendalian impor, dan berbagai program peningkatan produksi dirancang untuk memastikan ketersediaan beras nasional dan mencegah kelangkaan pangan pokok. Pendekatan ini berhasil mencapai sasaran yang sempit tersebut, tetapi tidak secara otomatis meningkatkan kualitas gizi masyarakat, keberagaman pangan, keberlanjutan sistem produksi, maupun kesejahteraan petani.

Dalam perspektif ekonomi politik, kondisi ini mencerminkan asimetri prioritas kebijakan (Swinnen, 2021). Krisis beras—kenaikan harga atau kelangkaan pasokan—merupakan risiko politik yang langsung terlihat karena berdampak cepat terhadap inflasi dan daya beli masyarakat (Timmer, 2003; Ikhsan, 2026). Sebaliknya, persoalan seperti stunting, degradasi ekologi, menurunnya keberagaman pangan, maupun lemahnya fondasi sistem pangan berkembang secara perlahan dan jarang menjadi krisis politik dalam satu siklus pemerintahan. Akibatnya, kebijakan lebih banyak diarahkan untuk menjaga stabilitas beras dibandingkan membangun ketahanan pangan dalam pengertian yang lebih luas.

Padahal, Deklarasi World Summit on Food Security mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi ketika seluruh penduduk, setiap saat, memiliki akses terhadap pangan yang cukup, aman, bergizi, dan sesuai preferensi mereka, yang ditopang empat pilar: ketersediaan *(availability)*, akses *(access)*, pemanfaatan *(utilization)*, dan stabilitas *(stability)*, dengan dimensi gizi sebagai bagian integral di dalamnya (FAO, 2009), kini diperluas menjadi enam dimensi dengan tambahan agency dan keberlanjutan (HLPE, 2020; Clapp dkk., 2022). Peningkatan produksi beras hanya menjawab dimensi ketersediaan, itu pun untuk satu komoditas. Keterjangkauan pangan sehat merupakan persoalan struktural tersendiri: pola makan sehat masih tidak terjangkau bagi sekitar 2,7 miliar penduduk dunia (FAO dkk., 2026).

Selama ini, kebijakan pangan Indonesia lebih banyak berorientasi pada swasembada dan ketahanan pangan yang diukur melalui produksi nasional, terutama beras. Padahal, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan membedakan ketiga konsep tersebut: kedaulatan pangan adalah hak negara menentukan kebijakan pangan secara mandiri; kemandirian pangan adalah kemampuan memenuhi kebutuhan dari produksi dalam negeri; sedangkan ketahanan pangan adalah terpenuhinya akses setiap orang terhadap pangan yang cukup, aman, bergizi, dan beragam. Literatur internasional memperluas konsep ini dengan menempatkan petani, nelayan, masyarakat adat, dan produsen pangan skala kecil sebagai aktor utama dalam menentukan sistem pangan serta mengelola tanah, benih, air, dan pasar secara berkeadilan (Patel, 2009). Sejalan dengan itu, FAO menekankan bahwa ketahanan pangan yang berkelanjutan memerlukan tata kelola yang inklusif, investasi pada petani kecil, dan pengelolaan kekayaan alam yang berkelanjutan (FAO, 2009). Karena itu, Indonesia seharusnya menjadikan kedaulatan pangan sebagai tujuan utama, dengan swasembada sebagai salah satu instrumen dan ketahanan pangan sebagai hasil yang ingin dicapai.

Indonesia sesungguhnya memiliki modal besar untuk membangun sistem pangan yang lebih tangguh. Keanekaragaman hayati pangannya mencakup 945 jenis, 77 di antaranya sumber karbohidrat (Badan Pangan Nasional, 2024), dari sagu di Papua dan Maluku, sorgum di Nusa Tenggara, hingga jagung di Madura. Namun modal itu belum tergarap: Indonesia menguasai separuh areal sagu dunia, tetapi konsumsinya hanya 0,36 kg per kapita per tahun (Sidiq dkk., 2021), sementara lahan baku sawah menyusut 79,6 ribu hektar sepanjang 2019–2024 (Bappenas, 2025) di tengah kebijakan yang tetap berorientasi pada satu komoditas.

Berangkat dari kerangka tersebut, tulisan ini berpendapat bahwa persoalan utama pangan Indonesia bukan semata-mata rendahnya produksi, melainkan paradigma pembangunan yang terlalu berpusat pada politik beras. Paradigma ini memengaruhi pilihan kebijakan, alokasi anggaran, tata kelola kelembagaan, hingga indikator keberhasilan pembangunan pangan. Bagian berikut menguraikan lima temuan utama yang menunjukkan bagaimana paradigma tersebut membentuk berbagai persoalan ketahanan pangan Indonesia, sekaligus menjadi dasar bagi agenda reformasi yang diusulkan.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Politik Beras — Tata Kelola Data Buruk, Politisasi Impor, dan Rente Ekonomi yang Merugikan

Selama lebih dari lima dekade, kebijakan pangan Indonesia bertumpu pada satu asumsi: stabilitas beras identik dengan stabilitas negara (Timmer, 2024; Ikhsan, 2026). Sebagai pangan pokok mayoritas penduduk sekaligus komponen utama inflasi, beras menjadi pusat kebijakan melalui BULOG, Harga Pembelian Pemerintah (HPP), subsidi pupuk, pengendalian impor, dan cadangan beras pemerintah. Literatur ekonomi politik pangan menunjukkan bahwa orientasi ini berkembang karena stabilitas harga beras dipandang penting untuk mengendalikan inflasi, mengurangi kemiskinan, dan menjaga stabilitas politik (Timmer, 1996, 2005; McCulloch & Timmer, 2008).

Seiring waktu, orientasi tersebut berkembang menjadi paradigma pembangunan pertanian. Keberhasilan sektor pertanian lebih sering diukur melalui produksi padi, luas tanam, dan status swasembada daripada produktivitas, kesejahteraan petani, diversifikasi pangan, atau penguatan kelembagaan ekonomi petani. Akibatnya, sebagian besar anggaran, subsidi, dan perhatian birokrasi diarahkan untuk menjaga stabilitas produksi dan harga beras. Harga beras harus tetap terjangkau bagi konsumen, tetapi juga cukup tinggi untuk memberi pendapatan yang layak bagi petani. Untuk menjaga keseimbangan tersebut, negara mengerahkan sumber daya yang besar melalui subsidi, pengadaan pemerintah, cadangan beras, dan pengendalian impor, sehingga investasi jangka panjang pada penelitian, penyuluhan, irigasi, mekanisasi, inovasi, dan hilirisasi menjadi relatif tertinggal.

Konsekuensi paradigma ini tampak pada indikator ketahanan pangan. Prevalensi kerawanan pangan sedang atau berat (FIES) hanya 4,02 persen pada 2024 (BPS, 2025), dan Global Hunger Index 2025 menempatkan Indonesia pada skor 14,6 atau kategori moderat dengan prevalensi kekurangan gizi hanya 6,3 persen, sementara stunting anak tergolong tinggi yang mencapai 22,6 persen (Welthungerhilfe dkk., 2025). Global Food Security Index juga mencatat skor 60,2 pada 2022, di bawah rata-rata Asia Pasifik (Economist Impact, 2022). Ketersediaan pangan pokok relatif terjaga, tetapi akses terhadap pangan bergizi dan beragam belum terjamin. Belanja pangan lebih dari 98 persen penduduk sebenarnya memadai untuk memenuhi pedoman gizi nasional, namun konsumsi aktual hanya mencapai 42 persen kebutuhan kelompok pangan dan 45 persen zat gizi, dengan beras mendominasi 75–85 persen

pangan pokok di semua tingkat pendapatan (Costlow dkk., 2026). Persoalannya bukan daya beli, melainkan pola konsumsi yang terkunci pada satu komoditas.

Ketimpangan capaian tersebut tidak berdiri sendiri. Politik beras juga menciptakan rente ekonomi yang besar, yang menjelaskan mengapa alokasi sumber daya sulit digeser. Nuryanti dkk. (2017), menemukan bahwa kombinasi kebijakan harga dan impor yang dijalankan melalui BULOG menghasilkan rente ekonomi rata-rata Rp6,37 triliun per tahun atau 18,54% dari dana ketahanan pangan, disertai kehilangan kesejahteraan sosial Rp0,90 triliun (2,34%), total sekitar seperlima anggaran yang tidak dinikmati produsen, konsumen, maupun pembayar pajak. Rente tersebut tidak mengalir ke petani, melainkan terserap pada simpul-simpul yang memegang privilese kebijakan: Bulog melalui selisih harga pengadaan dan impor, pemerintah melalui penerimaan tarif, penggilingan serta pedagang rekanan yang lebih dahulu menyerap gabah sebelum HPP efektif (Ismail dkk., 2011), dan jaringan elit entitas pangan yang menguasai perizinan impor (Riawanti, 2015). Pada sisi distribusi, evaluasi World Bank (2012) atas program Raskin menunjukkan hanya sekitar 17% dari total biaya program yang benar-benar sampai kepada kelompok sasaran, sementara sebagian besar terserap ke biaya operasional pengadaan, penyimpanan, dan transportasi. Petani kecil sendiri tidak memperoleh manfaat dari kenaikan harga karena menghadapi struktur mendekati monopsoni di tingkat lokal, sehingga harga gabah mereka tidak terintegrasi dengan harga beras pasar, kondisi yang tidak dialami petani menengah dan besar (Makbul dkk., 2015). Struktur oligopsonistik di hulu dan konsentrasi pembeli di sepanjang rantai pasok gabah–beras (Oksalia dkk., 2023) memperkuat asimetri ini, yang tampak pada transmisi harga petani–konsumen yang bersifat asimetris dalam jangka panjang (Yustiningsih & Soetjipto, 2013). Perlu dicatat bahwa rente terserap ke dalam struktur biaya, bukan ke *bottom-line*. Karena itu, laba tipis atau kerugian Bulog selama lima tahun terakhir bukan sanggahan atas keberadaan rente tersebut. Akibatnya, politik beras tidak hanya menyerap anggaran publik yang besar, tetapi juga menciptakan insentif ekonomi yang mempertahankan status quo tata niaga yang timpang.

Temuan ini menunjukkan bahwa swasembada beras bukanlah sinonim dari ketahanan pangan. Swasembada merupakan instrumen untuk menjamin kecukupan produksi, sedangkan ketahanan pangan mencakup akses terhadap pangan bergizi, keberlanjutan sistem produksi, keberagaman pangan, dan kesejahteraan petani. Tantangan Indonesia kini bukan lagi sekadar menjaga stabilitas beras, melainkan mentransformasikan sistem pangan. Keberhasilan pembangunan pertanian perlu diukur melalui produktivitas, pendapatan petani, penguasaan aset produktif, diversifikasi pangan, dan regenerasi petani, bukan semata volume produksi atau status swasembada.

Temuan 2. Ketergantungan pada Ekstensifikasi Lahan Menghambat Produktivitas dan Merusak Fondasi Ketahanan Pangan

Selama lebih dari lima dekade, kebijakan pangan Indonesia lebih banyak merespons ancaman kekurangan pangan melalui perluasan lahan daripada peningkatan produktivitas. Ketika produksi dianggap belum mencukupi, solusi yang berulang adalah membuka kawasan pertanian baru, dari Proyek Lahan Gambut Sejuta hektar 1995 hingga food estate dewasa ini (McCarthy & Obidzinski, 2017), bukan meningkatkan produktivitas lahan yang telah ada melalui penelitian, penyuluhan, rehabilitasi irigasi, konsolidasi lahan, mekanisasi, dan penguatan kelembagaan petani. Hasilnya minim: dari lahan yang dibuka, yang benar-benar ditanami hanya 0,2 persen pada era Soeharto, 8,6 persen pada era SBY, dan 2,4 persen pada era Jokowi, padahal intensifikasi berpotensi menghasilkan tambahan 11,84 juta ton padi dibanding target food estate 5 juta ton per tahun (Supriyanto dkk., 2025). Akibatnya,

keberhasilan pembangunan lebih sering diukur dari luas areal tanam daripada peningkatan produktivitas dan kesejahteraan petani.

Food Estate merupakan manifestasi paling nyata dari paradigma tersebut. Dari Rice Estate Palembang pada 1970-an (Matanasi, 2024), Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektare tahun 1995 (Kompas.com, 2020; WALHI, 2024), hingga Food Estate di Kalimantan Tengah, Keerom, dan Papua Selatan (Mongabay Indonesia, 2024; Jubi, 2025b), polanya selalu serupa: pembukaan kawasan berskala besar, investasi publik yang tinggi, pendekatan top-down, dan hasil yang jauh dari target (Abdulgani & Savitri, 2025; Kompas.com, 2025). Proyek Food Estate di Keerom, lahan yang menggusur kebun masyarakat kini ditinggalkan bersama traktor dan infrastruktur yang mangkrak (Jubi, 2025a, 2025b; Project Multatuli, 2026). Proyek Food Estate di Gunung Mas, lahan yang tidak sesuai secara agronomis tetap dipaksakan menjadi kawasan produksi (Mongabay Indonesia, 2024; Tempo, 2023). Proyek Food Estate di Papua Selatan, ribuan alat berat didistribusikan sebelum kesiapan lahan, kelembagaan, dan kapasitas petani tersedia (Jawa Pos, 2024; Tempo, 2024; Papua Selatan Pos, 2025). Pola yang terus berulang selama lebih dari lima dekade menunjukkan bahwa persoalannya bukan terletak pada satu proyek atau pemerintahan, melainkan pada paradigma yang menempatkan pembukaan lahan sebagai solusi utama peningkatan produksi (Abdulgani & Savitri, 2025).

Pendekatan ini berbeda dengan negara-negara yang berhasil mentransformasikan pertaniannya. Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan Vietnam meningkatkan produksi terutama melalui investasi pada produktivitas—penelitian, penyuluhan, konsolidasi lahan, irigasi, mekanisasi, dan inovasi—bukan melalui pembukaan lahan baru (Kikuchi & Hayami, 1978; World Bank, 2021). Bahkan Vietnam, meskipun menghadapi fragmentasi lahan yang sama parahnya dengan Indonesia, memilih melindungi lahan sawah yang ada dan meningkatkan efisiensinya daripada terus melakukan ekspansi (Chu dkk., 2021).

Biaya pendekatan ekstensifikasi juga jauh melampaui pemborosan anggaran. Pembukaan hutan dan lahan gambut untuk pertanian monokultur merusak habitat, mengurangi keanekaragaman hayati, mengganggu fungsi hidrologi, serta meningkatkan emisi karbon. Pengeringan gambut mempercepat subsidensi dan secara signifikan meningkatkan risiko kebakaran pada musim kemarau, sementara hilangnya tutupan hutan memperbesar risiko banjir dan mengurangi kemampuan bentang alam menyimpan air. Dengan demikian, upaya meningkatkan produksi melalui pembukaan lahan justru melemahkan fondasi ekologis yang menopang produksi pangan jangka panjang.

Temuan ini menunjukkan bahwa tantangan utama pertanian Indonesia bukan lagi kekurangan lahan, melainkan rendahnya produktivitas. Selama kebijakan lebih mengutamakan ekspansi kawasan daripada investasi pada produktivitas, inovasi, rehabilitasi lahan, dan penguatan kapasitas petani, Indonesia akan terus mengulang proyek-proyek berskala besar yang mahal, berisiko tinggi, dan berumur pendek. Pergeseran dari paradigma ekstensifikasi menuju peningkatan produktivitas menjadi prasyarat bagi sistem pangan yang lebih tangguh, berkelanjutan, dan adaptif terhadap perubahan iklim.

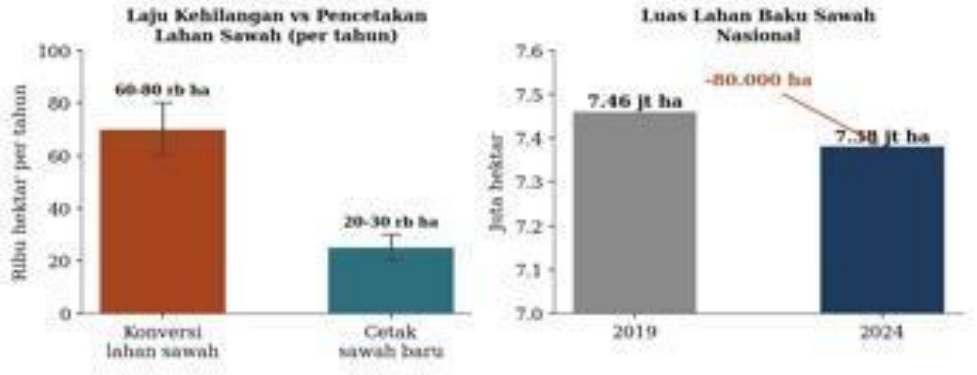
Temuan 3: Alih Fungsi Lahan Sawah Tidak Terkendali

Lahan pertanian produktif terus menyusut. Estimasi konversi sawah bervariasi, berkisar 60.000–80.000 hektar per tahun menurut BPS dan ATR/BPN (Kompas.com, 2026a), bahkan mencapai 90.000–150.000 hektar menurut sejumlah kajian (Kompas.com, 2021; Kompas.id, 2024). Namun, seluruh sumber menunjukkan pola yang sama: kemampuan negara mencetak sawah baru, sekitar 20.000–30.000 hektar per tahun, jauh tertinggal dari laju kehilangan lahan

(Kompas.com, 2021). Akibatnya, luas lahan baku sawah turun dari 7,46 juta hektar pada 2019 menjadi 7,38 juta hektar pada 2024 (Kompas.id, 2024)

Penyusutan ini mencerminkan lemahnya perlindungan lahan pertanian. Alih fungsi untuk permukiman, industri, infrastruktur, dan proyek strategis terus berlangsung, sementara implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum efektif. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 menargetkan 87 persen lahan baku sawah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada 2029, tetapi keberhasilannya sangat bergantung pada konsistensi pelaksanaan di tingkat daerah (Kompas.com, 2026b).

Pengalaman Vietnam menunjukkan bahwa kondisi ini bukan keniscayaan, melainkan pilihan kebijakan. Meskipun menghadapi fragmentasi lahan dan urbanisasi yang tinggi, Vietnam mempertahankan luas tanam padi sekitar 7,5 juta hektar sejak 2001 melalui perlindungan hukum atas lahan sawah dan program konsolidasi lahan (dồn điền đổi thửa) yang meningkatkan efisiensi tanpa memperluas areal (Chu dkk., 2021). Konsolidasi tersebut bekerja layaknya perubahan teknis: menaikkan produktivitas dan pendapatan usaha tani, mendorong mekanisasi, sekaligus melepaskan tenaga kerja ke sektor nonpertanian (Nguyen & Warr, 2020). Sebaliknya, Indonesia masih lebih mengandalkan pencetakan sawah baru daripada melindungi dan meningkatkan produktivitas lahan yang telah ada. Dengan demikian, persoalan Indonesia bukan sekadar kehilangan lahan, melainkan paradigma yang terus mengejar perluasan areal tanam ketika prioritas seharusnya adalah melindungi dan meningkatkan produktivitas lahan yang sudah ada.



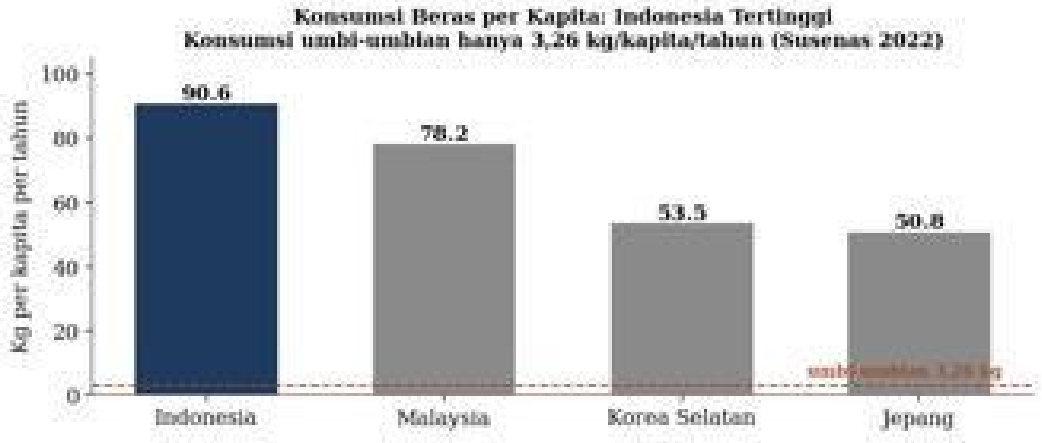
Grafik 14.1. *Ketimpangan antara laju konversi dan pencetakan sawah, serta penyusutan lahan baku sawah nasional.*
Sumber: *ATR/BPN dan Kementan (dalam Kompas.id, 2024).*

Temuan 4: Kebijakan Pangan Menghancurkan Diversifikasi

Orientasi kebijakan pangan yang berpusat pada beras telah mengikis keberagaman sistem pangan Indonesia. Di berbagai daerah, seperti Papua, Maluku, Madura, dan Nusa Tenggara, pangan berbasis komunitas—sagu, jagung, sorgum, umbi-umbian, serta hasil hutan—secara bertahap tersisih oleh distribusi beras melalui berbagai program pemerintah. Akibatnya, pangan berbasis komunitas semakin dipersepsikan sebagai simbol ketertinggalan, meskipun secara ekologis lebih sesuai dengan kondisi setempat dan telah menopang ketahanan pangan masyarakat selama berabad-abad. Ketika sistem pangan berbasis komunitas melemah, masyarakat justru menjadi semakin bergantung pada pasokan beras dari luar daerah maupun pemerintah.

Paradigma yang menyamakan "pangan" dengan "beras" menciptakan kerentanan baru. Ketergantungan pada satu komoditas membuat ketahanan pangan nasional semakin rentan terhadap gangguan produksi domestik maupun gejolak harga internasional. Hal ini tercermin dari pola impor beras yang beberapa kali meningkat tajam menjelang dan sesudah pemilu, menunjukkan bahwa kebijakan impor tidak hanya dipengaruhi kondisi pasokan, tetapi juga pertimbangan politik dan stabilitas harga.

Ketergantungan masyarakat terhadap beras juga masih sangat tinggi. Konsumsi beras mencapai sekitar 90,6 kilogram per kapita per tahun, lebih tinggi dibandingkan Malaysia, Korea Selatan, maupun Jepang (Agrofarm, 2025). Sebanyak 98,35 persen rumah tangga mengonsumsi beras secara rutin (Kompas.id, 2023), sementara konsumsi umbi-umbian hanya sekitar 3,26 kilogram per kapita per tahun (Agrofarm, 2025). Padahal Indonesia memiliki potensi pangan berbasis komunitas yang sangat besar, termasuk sekitar 5,5 juta hektar hutan sagu yang belum dimanfaatkan secara optimal (Indonesia.go.id, 2024). Dominasi beras ini memperbesar tekanan terhadap impor sekaligus mempersempit diversifikasi konsumsi pangan.



Grafik 14.2. *Konsumsi beras per kapita Indonesia dibandingkan negara lain, serta rendahnya konsumsi umbi-umbian.*
Sumber: *Badan Pangan Nasional, 2025.*

Paradigma tersebut juga mengabaikan kenyataan bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan dengan sistem agroekologi yang sangat beragam. Ketahanan pangan tidak dapat dibangun melalui satu komoditas atau satu model produksi. Di Papua, misalnya, sagu, hasil hutan, dan ikan sungai merupakan fondasi sistem pangan yang lebih sesuai dengan karakter ekosistem setempat. Ketika hutan dikonversi menjadi pertanian monokultur, yang hilang bukan hanya tutupan hutan, tetapi juga sumber pangan, pengetahuan lokal, keanekaragaman hayati, dan ketahanan masyarakat terhadap perubahan iklim.

Temuan ini menunjukkan bahwa diversifikasi pangan bukan sekadar persoalan budaya atau preferensi konsumsi, melainkan strategi ketahanan pangan. Mengakui dan mengembangkan pangan berbasis komunitas akan mengurangi ketergantungan pada beras, memperkuat ketahanan pangan daerah, serta membangun sistem pangan yang lebih tangguh terhadap perubahan iklim dan gejolak pasar.

Temuan 5. Militerisasi Tata Kelola Pangan Menggeser Peran Institusi Sipil

Keterlibatan militer dalam sektor pangan bukanlah fenomena baru, tetapi mengalami eskalasi sejak program Upaya Khusus Padi, Jagung, dan Kedelai (Upsus Pajale) pada 2015 (Kamim,

2019; Project Multatuli, 2025) dan semakin menguat pada periode 2024–2025. Peran TNI kini mencakup pendampingan produksi, distribusi pupuk, penyerapan gabah, hingga rencana pembentukan Batalyon Teritorial Pembangunan di 514 kabupaten/kota (SETARA Institute, 2026; Tempo, 2026). Pada awal 2025, misalnya, Babinsa dilibatkan mengawal penyerapan gabah petani oleh Bulog dengan harga Rp6.500 per kilogram (CNN Indonesia, 2025). Kebijakan ini berhasil meningkatkan stok Bulog hingga rekor tertinggi, tetapi tidak diikuti penurunan harga beras di tingkat konsumen (Alinea.id, 2025), menunjukkan bahwa penyerapan berbasis komando tidak serta-merta menyelesaikan persoalan distribusi maupun efisiensi pasar.

Pendekatan ini mencerminkan persoalan yang lebih mendasar, yaitu penggunaan instrumen komando untuk mengelola sistem yang bergantung pada fleksibilitas ekologi, pengetahuan agronomis, dan mekanisme pasar. Ketika aparat terlibat dalam menentukan pola tanam, mengawasi distribusi pupuk, dan menyerap hasil panen, setidaknya muncul tiga risiko. Pertama, berkurangnya otonomi petani dalam menentukan keputusan usaha taninya. Kedua, distorsi harga karena penyerapan dilakukan berdasarkan instruksi administratif, bukan permintaan pasar. Ketiga, melemahnya akuntabilitas karena batas kewenangan antara institusi teknis dan aparat keamanan menjadi semakin kabur.

Pendekatan ini juga membawa konsekuensi fiskal. Rencana pembentukan Batalyon Teritorial Pembangunan membutuhkan investasi puluhan miliar rupiah di setiap lokasi serta biaya operasional yang besar. Sumber daya tersebut berpotensi memberikan manfaat yang lebih besar apabila dialihkan untuk memperkuat penyuluhan pertanian, rehabilitasi irigasi, penelitian, mekanisasi, dan penguatan kelembagaan ekonomi petani.

Perlu diakui bahwa sebagian pihak menilai keterlibatan TNI dapat mempercepat pelaksanaan program dan menjaga stabilitas pasokan dalam jangka pendek. Namun, berbagai organisasi masyarakat sipil, termasuk Imparsial, YLBHI, dan KPA, mengingatkan bahwa perluasan peran aparat keamanan berisiko menggeser tata kelola pangan dari pendekatan sipil yang partisipatif menuju pendekatan komando. Dengan demikian, persoalan utamanya bukan sekadar efektivitas pelaksanaan program, melainkan bagaimana memastikan bahwa tata kelola pangan tetap dipimpin oleh institusi sipil yang memiliki kapasitas teknis, akuntabilitas, dan ruang deliberasi publik.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah yang sistem pangan dan pertaniannya berdaulat, berkelanjutan, dan berkeadilan, di mana petani menjadi subjek utama pembangunan, lahan produktif terlindungi, pangan lokal berkembang, dan setiap petani memperoleh penghidupan yang layak melalui produktivitas, kelembagaan ekonomi yang kuat, rantai nilai yang adil, serta perlindungan dari risiko ekonomi dan perubahan iklim.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Mengembalikan tata kelola pangan kepada institusi sipil yang demokratis

Pengelolaan pangan harus kembali dipimpin oleh institusi sipil yang inklusif, memiliki kompetensi teknis, akuntabilitas, dan legitimasi publik (Acemoglu &

Robinson, 2012). Keterlibatan TNI dan Polri dalam produksi pertanian, distribusi sarana produksi, penyerapan hasil panen, maupun Proyek Strategis Nasional bidang pangan perlu dihentikan secara bertahap agar tidak menciptakan institusi ekstraktif yang sentralistis. Oleh karena itu, rencana pembentukan Batalyon Teritorial Pembangunan perlu dibatalkan, dan sumber daya fiskalnya dialihkan untuk memperkuat penyuluhan pertanian, rehabilitasi irigasi, penelitian, dan penguatan kelembagaan petani.

2. **Membangun tata kelola pangan yang terpadu, berbasis data, dan desentralistis**

   Koordinasi kebijakan pangan perlu diperkuat lintas kementerian serta antara pemerintah pusat dan daerah agar kebijakan produksi, perdagangan, dan perlindungan petani berjalan selaras. Kementerian PPN/Bappenas perlu kembali memimpin perencanaan jangka panjang berbasis bukti, sementara pemerintah daerah diberikan ruang fiskal dan kewenangan yang memadai untuk mengembangkan sistem pangan sesuai karakteristik wilayahnya. Seluruh data pangan—produksi, stok, luas tanam, luas panen, irigasi, harga, dan distribusi—harus dipublikasikan secara berkala, terbuka, dan dapat diaudit publik.

3. **Menggeser pembangunan pangan dari ekstensifikasi menuju peningkatan produktivitas**

   Pembangunan pangan harus berfokus pada peningkatan produktivitas lahan yang telah ada melalui investasi pada penelitian, penyuluhan, rehabilitasi irigasi, mekanisasi, konsolidasi lahan, inovasi, serta pemulihan kesehatan tanah. Moratorium Food Estate perlu diberlakukan hingga tersedia evaluasi menyeluruh mengenai kelayakan ekologis, sosial, agronomis, fiskal, dan tata kelolanya. Perluasan produksi hanya dilakukan pada lahan yang telah terbuka dan sesuai secara ekologis, bukan melalui pembukaan hutan atau ekosistem bernilai konservasi tinggi.

4. **Membangun sistem pangan yang beragam, tangguh, dan berbasis potensi lokal**

   Ketahanan pangan perlu dibangun melalui diversifikasi pangan sesuai karakter agroekologi Indonesia. Pemerintah perlu mengembangkan regionalisasi pangan Indonesia Barat, Tengah, dan Timur; memperkuat masyarakat adat dan komunitas lokal sebagai penjaga benih dan keanekaragaman hayati; mengembangkan bank benih komunitas; serta memperluas dukungan bagi komoditas lokal seperti sagu, sorgum, jagung, umbi-umbian, dan pangan hutan. Regenerasi petani juga perlu didukung melalui akses lahan, pembiayaan, pendidikan, dan jaminan pasar bagi generasi muda.

5. **Mereformasi politik beras menuju ketahanan pangan yang berpusat pada masyarakat**

   Keberhasilan kebijakan pangan perlu diukur berdasarkan ketahanan pangan rumah tangga, kualitas gizi, dan kesejahteraan petani, bukan semata-mata status swasembada beras. Tata kelola BULOG, impor beras, serta distribusi pupuk bersubsidi harus lebih transparan dan akuntabel melalui publikasi data stok, pengadaan, dan distribusi secara

berkala. Kebijakan harga dan subsidi perlu lebih tepat sasaran serta disertai sinkronisasi antara kebijakan produksi dan perdagangan. Dalam jangka panjang, belanja pertanian perlu bergeser dari subsidi rutin dan stabilisasi harga menuju investasi produktif pada riset, penyuluhan, koperasi petani, mekanisasi, hilirisasi, dan inovasi.

6. **Memastikan program pangan berpihak pada kualitas gizi dan ekonomi lokal**

   Program Makan Bergizi Gratis (MBG) perlu dievaluasi secara menyeluruh untuk memastikan tata kelola, keamanan pangan, kualitas gizi, ketepatan sasaran, dan dampaknya terhadap ekonomi lokal. Program pangan nasional harus dirancang untuk memperkuat rantai pasok lokal, meningkatkan permintaan terhadap produk petani dan nelayan, serta mendorong sistem pangan yang sehat, beragam, dan berkelanjutan.

PENUTUP

Persoalan pangan Indonesia tidak terutama terletak pada ketidakmampuan negara meningkatkan produksi, melainkan pada paradigma pembangunan pangan yang terlalu lama berpusat pada swasembada beras. Orientasi tersebut telah menjaga ketersediaan beras dan stabilitas pasokan, tetapi belum menghasilkan sistem pangan yang secara menyeluruh bergizi, beragam, berkelanjutan, dan mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Ketahanan pangan karena itu tidak dapat disamakan dengan kecukupan produksi beras, karena juga mencakup akses terhadap pangan bergizi, keberagaman pangan, keberlanjutan sumber daya, dan kesejahteraan produsen.

Lima temuan menunjukkan bagaimana paradigma tersebut membentuk persoalan yang saling berkaitan: politik beras menghasilkan tata kelola dan insentif ekonomi yang mempertahankan ketergantungan pada satu komoditas; ketergantungan pada ekstensifikasi mengalihkan perhatian dari peningkatan produktivitas; alih fungsi sawah terus mengurangi fondasi produksi pangan; kebijakan yang berpusat pada beras melemahkan diversifikasi pangan dan sistem pangan berbasis komunitas; sementara semakin luasnya keterlibatan institusi keamanan menggeser tata kelola pangan dari pendekatan sipil dan teknis menuju pendekatan komando. Dengan demikian, persoalan pangan bukan sekadar persoalan produksi, tetapi juga persoalan tata kelola, alokasi sumber daya, kelembagaan, dan arah kebijakan.

Karena itu, transformasi sistem pangan perlu bergeser dari paradigma produksi dan stabilisasi beras menuju ketahanan pangan yang berpusat pada masyarakat. Pergeseran tersebut mencakup penguatan tata kelola sipil dan demokratis, perencanaan berbasis data, peningkatan produktivitas lahan yang telah ada, perlindungan lahan pertanian, diversifikasi pangan berbasis potensi lokal, reformasi tata kelola beras dan subsidi, serta penguatan kualitas gizi dan ekonomi lokal. Dengan arah tersebut, swasembada ditempatkan sebagai salah satu instrumen, bukan sebagai tujuan akhir, sementara keberhasilan pembangunan pangan diukur dari ketahanan pangan rumah tangga, kualitas gizi, keberagaman pangan, keberlanjutan sistem produksi, dan kesejahteraan petani.

DAFTAR RUJUKAN

Abdulgani, F., & Savitri, L. A. (2025). State, capital and coercion in Indonesia's food estates. Journal of Agrarian Change, 25(4), e70031. https://doi.org/10.1111/joac.70031

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishers.

Agrofarm. (2025). Konsumsi beras RI 90,6 kg per kapita per tahun, kalahkan Malaysia dan Korea. https://www.agrofarm.co.id/2025/05/konsumsi-beras-ri-906-kg-per-kapita-per-tahun-kalahkan-malaysia-dan-korea/

Alinea.id. (2025). Stok beras Bulog: Prestasi atau masalah. https://www.alinea.id/peristiwa/stok-beras-bulog-prestasi-atau-masalah-b2nsN9RYt

Badan Pangan Nasional. (2024). Peringatan Hari Pangan Sedunia 2024, Kepala NFA Arief Prasetyo Adi beberkan keunggulan biodiversitas Indonesia dan potensi sorgum sebagai sumber karbohidrat yang sarat gizi (Siaran Pers No. 218/R-NFA/X/2024). https://pustaka.badanpangan.go.id/publikasi/67c6a1e7ce56d3d6fa748ab6d9af3fd7

Badan Pangan Nasional. (2025). NFA Dorong Strategi Jangka Panjang Tekan Inflasi Lewat Diversifikasi Konsumsi Pangan Lokal. https://pustaka.badanpangan.go.id/publikasi/74db1 20f0a8e5646ef5a30154e9f6deb

Badan Pusat Statistik. (2025). Prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan berdasarkan Food Insecurity Experience Scale (FIES). https://www.bps.go.id/en/statistics-table/2/MTQ3NCMy/

Chu, L., Nguyen, H. T. M., Kompas, T., Dang, K., & Bui, T. (2021). Rice land protection in a transitional economy: The case of Vietnam. Heliyon, 7(4), e06754. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06754

Clapp, J., Moseley, W. G., Burlingame, B., & Termine, P. (2022). Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework. Food Policy, 106, 102164. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164

CNN Indonesia. (2025, 6 Maret). Bulog libatkan Babinsa serap harga gabah petani. https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20250306091809-92-1205586/bulog-libatkan-babinsa-serap-harga-gabah-petani

Costlow, L., Gilbert, R., Masters, W. A., Ortenzi, F., Beal, T., Deo, A., Sutiyo, W., Noor, S., & Gonzalez, W. (2026). Healthy diets are affordable but often displaced by other foods in Indonesia. Food Policy, 140, 103076. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2026.103076

Economist Impact. (2022). Global Food Security Index 2022. Economist Impact.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2009). *Declaration of the World Summit on Food Security* (WSFS 2009/2). FAO. https://www.fao.org/4/k6050e/k6050e.pdf

[FAO] Food and Agriculture Organization. (2026). Crops and livestock products [Data set]. FAOSTAT.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. (2026). The State of Food Security and Nutrition in the World 2026 – Understanding and addressing the high cost of a healthy diet. Rome. https://doi.org/10.4060/cd8306en

HLPE. (2020). Food security and nutrition: Building a global narrative towards 2030. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Committee on World Food Security.

Ikhsan, M. (2026). *Understanding Indonesia's high rice prices: Structural costs, protection, and the political economy of persistence* (LPEM-FEB UI Working Paper No. 089). Institute for Economic and Social Research, Faculty of Economics and Business, Universitas Indonesia.

Indonesia.go.id. (2024). Lahan sagu terluas di dunia, peluang ekonomi dan ketahanan pangan Indonesia. https://indonesia.go.id/kategori/editorial/8481/lahan-sagu-terluas-di-dunia-peluang-ekonomi-dan-ketahanan-pangan-indonesia

Ismail, A., Putri, E.I.K., Novindra, & Nuva. (2011). *Dampak kebijakan dan efektivitas HPP gabah/beras terhadap kesejahteraan petani Indonesia*. Prosiding Seminar Hasil Penelitian IPB 2011.

Jawa Pos. (2024). Kejar target 1 juta hektare lahan pangan di Merauke, ribuan excavator mulai datang dari Tiongkok. https://www.jawapos.com/berita-sekitar-anda/014918125/kejar-target-1-juta-hektare-lahan-pangan-di-merauke-ribuan-excavator-mulai-datang-dari-tiongkok

Jubi. (2025a). Pemkab Keerom diminta mengevaluasi proyek food estate jagung. https://www.teras.id/jubi-id/rubrik/berita-daerah/pemkab-keerom-diminta-mengevaluasi-proyek-food-estate-jagung-2075563

Jubi. (2025b). Proyek lumbung Keerom yang seumur jagung. https://www.teras.id/jubi-id/rubrik/mendalam/proyek-lumbung-keerom-yang-seumur-jagung-2070349

Kamim, A. B. M. (2019). Kawula tani di bawah sepatu lars: Militer dalam program Upsus Pajale tahun 2015–2017 di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Jurnal PolGov. https://journal.ugm.ac.id/polgov/article/view/60201

Kikuchi, M., & Hayami, Y. (1978). Agricultural growth against a land resource constraint: A comparative history of Japan, Taiwan, Korea, and the Philippines. The Journal of Economic History, 38(4), 839–864. https://doi.org/10.1017/S002205070008712X

Kementerian PPN/Bappenas. (2025). *Pemerintah perkuat pengendalian alih fungsi lahan sawah untuk jaga ketahanan pangan nasional*. https://bappenas.go.id/id/berita/pemerintah-perkuat-pengendalian-alih-fungsi-lahan-sawah-untuk-jaga-ketahanan-pangan-nasional-cnhh1

Kompas.com. (2020). "Food estate" dan kilas balik Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar. https://www.kompas.com/properti/read/2020/06/24/070000221/food-estate-dan-kilas-balik-proyek-lahan-gambut-sejuta-hektar

Kompas.com. (2021). Indonesia berpotensi kehilangan 90.000 hektar sawah per tahun akibat alih fungsi. https://www.kompas.com/properti/read/2021/02/22/145447621/indonesia-berpotensi-kehilangan-90000-hektar-sawah-per-tahun-akibat

Kompas.id. (2023). Beras, oh, beras. https://www.kompas.id/baca/opini/2023/10/17/beras-oh-beras-1

Kompas.com. (2025). Profesor IPB ungkap pemicu gagalnya program food estate. https://lestari.kompas.com/read/2025/04/30/140000286/profesor-ipb-ungkap-pemicu-gagalnya-program-food-estate

Kompas.com. (2026a). Lahan sawah di Indonesia menyusut hingga 80.000 hektar per tahun. https://www.kompas.com/properti/read/2026/07/03/130000921/lahan-sawah-di-indonesia-menyusut-hingga-80.000-hektar-per-tahun

Kompas.com. (2026b). Perpres 4/2026, alih fungsi lahan dikendalikan pemerintah pusat. https://www.kompas.com/properti/read/2026/02/11/113836621/perpres-24-2026-alih-fungsi-lahan-dikendalikan-pemerintah-pusat

Kompas.id. (2024). Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. https://www.kompas.id/baca/opini/2024/05/11/mengendalikan-alih-fungsi-lahan-pertanian

Makbul, Y., Pradono, Ratnaningtyas, S., & Dwiyantoro, P. (2015). *The effect of market structure on the integration of rice prices with paddy prices and its impact on farmers' family income in the Kroya district, Indramayu Regency, Indonesia*. The Journal of Developing Areas, 49(3), 217–228. https://doi.org/10.1353/jda.2015.0156

Matanasi, P. (2024, 14 Januari). Dulu rice estate kini food estate. Historia. https://historia.id/politik/articles/dulu-rice-estate-kini-food-estate-DOyXe

McCarthy, J. F., & Obidzinski, K. (2017). Framing the food poverty question: Policy choices and livelihood consequences in Indonesia. Journal of Rural Studies, 54, 344-354. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.06.004

McCulloch, N., & Timmer, C. P. (2008). *Rice policy in Indonesia: A special issue*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 44(1), 33–44. https://doi.org/10.1080/00074910802001561

Mongabay Indonesia. (2024, 24 September). Menyoal food estate, ancaman kemandirian pangan masyarakat. https://www.mongabay.co.id/2024/09/24/menyoal-food-estate-ancaman-kemandirian-pangan-masyarakat/

Nguyen, Huy Quynh & Warr, Peter. (2020). *Land consolidation as technical change: Economic impacts in rural Vietnam*. World Development. vol. 127. artikel 104750. DOI 10.1016/j.worlddev.2019.104750.

Nuryanti, S., Hakim, D.B., Siregar, H., & Sawit, M.H. (2017). *Political Economic Analysis of Rice Self-Sufficiency in Indonesia*. Indonesian Journal of Agricultural Science, 18(2), 77–86. DOI: 10.21082/ijas.v.18.n2.2017.p.77-86

Oksalia, E. P., Asmarantaka, R. W., & Yusalina. (2023). *Efisiensi pemasaran beras dengan pendekatan structure conduct performance*. Jurnal Agribisnis Indonesia (Journal of Indonesian Agribusiness), 11(1), 87–104. https://doi.org/10.29244/jai.2023.11.1.87-104

Papua Selatan Pos. (2025). 200 hektar lahan "program cetak sawah" di Kampung Bokem terbengkalai. https://papuaselatanpos.com/2025/09/16/200-hektar-lahan-program-cetak-sawah-di-kampung-bokem-terbengkalai/

Patel, R. (2009). *What does food sovereignty look like?* The Journal of Peasant Studies, 36(3), 663–673. https://doi.org/10.1080/03066150903143079

Project Multatuli. (2025). Peran militer membesar: Apakah Prabowo sedang melakukan autogolpe?. https://projectmultatuli.org/peran-militer-membesar-apakah-prabowo-sedang- melakukan-autogolpe/

Project Multatuli. (2026). Dosa-dosa PSN: Mengapa kita harus menolak proyek pembangunan yang mensponsori kematian. https://projectmultatuli.org/dosa-dosa-psn/

Riawanti, W. (2015). *Kajian ekonomi politik kebijakan pangan: Studi kasus rent-seeking dalam impor beras tahun 1999–2009*. Disertasi Doktor, Universitas Gadjah Mada.

Sidiq, F. F., Coles, D. ., Hubbard, C. ., Clark, B. ., & Frewer, L. J. . (2021). Sago and the indigenous peoples of Papua, Indonesia: A review. Journal of Agriculture and Applied Biology, 2(2), 138-149. https://doi.org/10.11594/jaab.02.02.08

SETARA Institute. (2026). Distorsi fungsi pertahanan TNI dalam pembentukan Batalyon Teritorial Pembangunan. https://setara-institute.org/media_setara/distorsi-fungsi-pertahanan-tni-dalam-pembentukan-batalyon-teritorial-pembangunan/

Supriyanto, R., Maharani, A., & Alta, A. (2025). Menafsir ulang food estate Indonesia: Jejak, dinamika, dan masa depan ketahanan pangan nasional (Ringkasan Kebijakan No. 28). Center for Indonesian Policy Studies.

Swinnen, J. (2021). The political economy of agricultural and food policies. Dalam K. Otsuka & S. Fan (Ed.), Agricultural development: New perspectives in a changing world (Bab 14). International Food Policy Research Institute. https://doi.org/10.2499/9780896293830

Tempo. (2023). Cerita sedih kegagalan food estate Sumatera Utara: 80 persen lahan kini terlantar. https://www.tempo.co/ekonomi/cerita-sedih-kegagalan-food-estate-sumatera-utar a-80-persen-lahan-kini-terlantar-93614

Tempo. (2024). Peneliti IPB yakin proyek cetak sawah dan tebu di Merauke akan gagal. https://www.tempo.co/lingkungan/peneliti-ipb-yakin-proyek-cetak-sawah-dan-tebu-di-merauke-akan-gagal-7285

Tempo. (2026, 19 Mei). Kemhan targetkan pembentukan 150 batalyon teritorial pembangunan per tahun. https://www.tempo.co/politik/kemhan-targetkan-pembentukan-150-batalyon-teritorial-pembangunan-per-tahun-2136807

Timmer, C. P. (1996). Does Bulog stabilise rice prices in Indonesia? Should it try? Bulletin of Indonesian Economic Studies, 32(2), 45–74. https://doi.org/10.1080/00074919612331336938

Timmer, C. P. (2003). Food security and rice price policy in Indonesia: The economics and politics of the food price dilemma.

Timmer, C. P. (2005). Food security in Indonesia: Current challenges and the long-run outlook (Working Paper No. 48). Center for Global Development.

Timmer, C. P. (2024). How I learned to stabilize rice prices, and why: A retrospective essay. Asian Journal of Agriculture and Development, 21(20th Anniversary Issue), 1–18. https://doi.org/10.37801/ajad2024.21.20AI.p1

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5360 (Indonesia). https://peraturan.bpk.go.id/Details/39100

WALHI. (2024). Hentikan proyek cetak sawah/food estate di lahan gambut di Kalimantan Tengah. https://www.walhi.or.id/hentikan-proyek-cetak-sawah-food-estate-di-lahan-gambu t-di-kalimantan-tengah

Welthungerhilfe, Concern Worldwide, & Institute for International Law of Peace and Armed Conflict. (2025). 2025 Global Hunger Index: 20 years of tracking progress: Time to recommit to zero hunger. WHH; Concern Worldwide; IFHV.

World Bank. (2012). *Raskin subsidized rice delivery: Social assistance program and public expenditure review 3*. Washington, DC.

World Bank. (2021). *Agricultural innovation in developing East Asia: Productivity, safety, and sustainability*. World Bank.

Yustiningsih, F., & Soetjipto, W. (2013). *Analisa transmisi harga beras petani-konsumen di Indonesia periode tahun 2000–2011*. Jurnal Kebijakan Ekonomi.

15. Pertanian | Menempatkan Petani sebagai Subjek Pembangunan: Transformasi Kebijakan Pertanian menuju Kedaulatan dan Kesejahteraan Petani

Penulis : Arie Sujito, Mansuetus Darto, Silvia Irawan, dan Subejo.[19]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Selama lebih dari lima dekade, pembangunan pertanian berfokus pada peningkatan produksi beras dan stabilitas pasokan pangan. Harga beras yang kerap ditekan demi menjaga stabilitas pangan dan politik membatasi insentif petani untuk meningkatkan produktivitas maupun beralih ke komoditas yang lebih menguntungkan. Akibatnya, berbagai persoalan struktural tetap bertahan, mulai dari ketimpangan agraria, lemahnya kelembagaan petani, keterbatasan akses terhadap pembiayaan dan pasar, hingga krisis regenerasi petani.

Tulisan ini berargumen bahwa akar persoalan terletak pada paradigma pembangunan yang masih berorientasi pada produksi, bukan pada kesejahteraan petani. Paradigma ini menentukan arah belanja publik dan bagaimana keberhasilan pembangunan pertanian diukur. Belanja publik masih didominasi subsidi dan stabilisasi harga, sementara investasi pada produktivitas, inovasi, nilai tambah, dan kelembagaan ekonomi petani relatif tertinggal. Ke depan, kebijakan pertanian perlu berpusat pada kedaulatan serta kesejahteraan petani. Pergeseran tersebut memerlukan penguatan akses terhadap aset produktif, transformasi kelembagaan petani, peningkatan produktivitas dan nilai tambah, perlindungan sosial dan harga yang lebih efektif, serta indikator pembangunan yang mengukur kesejahteraan petani, bukan semata-mata peningkatan produksi.

PENDAHULUAN

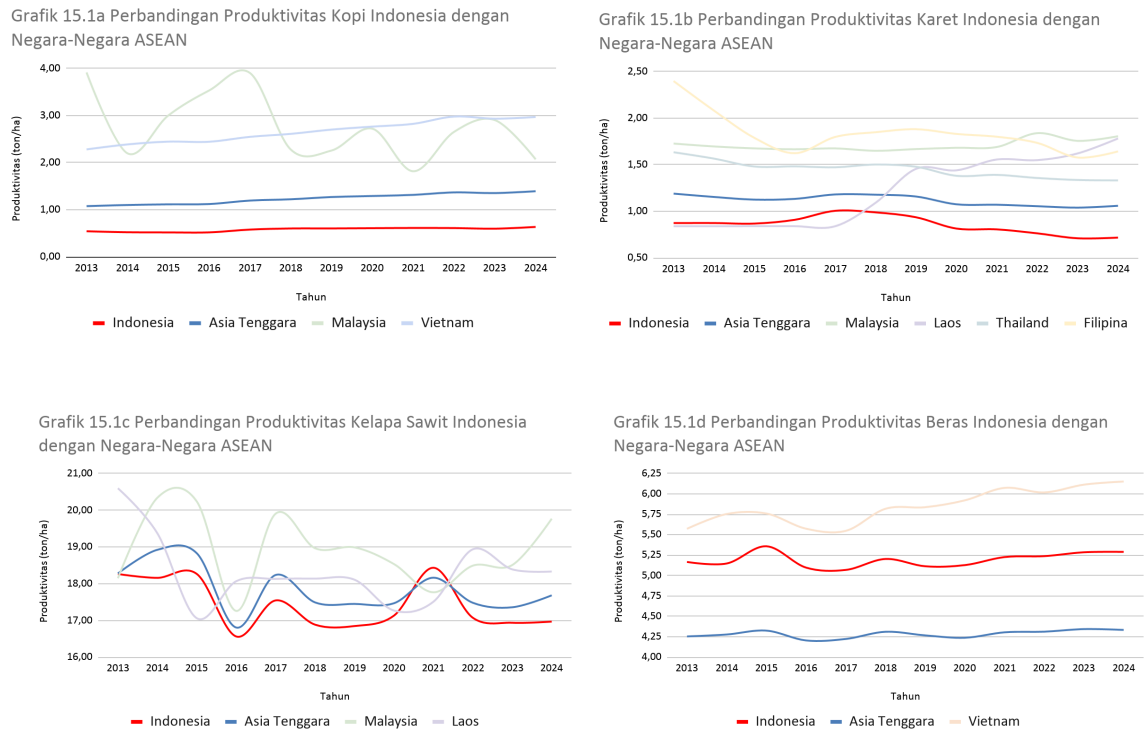
Struktur pertanian Indonesia menunjukkan bahwa pembangunan pertanian pada dasarnya adalah pembangunan petani kecil. Hampir seluruh produksi pangan dan sebagian besar komoditas perkebunan berasal dari usaha tani rakyat, termasuk sekitar 99,9% produksi padi, 99,6% kopi, 99,8% kakao, 91% karet, dan 37,4% kelapa sawit (BPS, 2024; Direktorat Jenderal Perkebunan, 2025). Sensus Pertanian 2023 mencatat sekitar 27,8 juta petani pengguna lahan, menjadikan sektor ini sebagai sumber penghidupan puluhan juta rumah tangga sekaligus penopang utama ketahanan pangan nasional (BPS, 2023a). Namun, besarnya jumlah petani tidak berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraannya. Ketika pembangunan pertanian lebih banyak diukur melalui peningkatan produksi, persoalan penguasaan aset, distribusi manfaat, dan keberlanjutan ekologi cenderung terabaikan.

Pada saat yang sama, struktur pertanian Indonesia semakin menghadapi berbagai tantangan. Sebanyak 62% rumah tangga usaha pertanian (RTUP) pengguna lahan menggarap lahan kurang dari 0,5 hektar (di antaranya sebanyak 7,4 juta RTUP memiliki lahan dengan luasan kurang dari 1000 m2, meningkat dari 4,3 juta di 2013) (BPS, 2023a), jumlah petani terus menurun dan semakin menua, sementara pendapatan bersih petani masih rendah. Kondisi

[19] Tulisan ini mendapat masukan dari Jamhari, Titik Anas, Mohammad Ghofur, Gilang Wira Kusuma, Bernadinus Steni, dan As'ary Ricklas Hidayat. Tulisan ini telah melalui proses peer review oleh Dwi Andreas Santosa dan Bayu Eka Yulian.

tersebut membatasi kemampuan petani untuk berinvestasi, meningkatkan produktivitas, dan membangun usaha tani yang berkelanjutan. Keragaman sistem pertanian Indonesia—mulai dari sawah intensif di Jawa hingga sistem perladangan di Kalimantan dan Sulawesi—juga menunjukkan bahwa kebijakan pertanian tidak dapat diseragamkan, tetapi harus disesuaikan dengan karakteristik wilayah, komoditas, dan sistem usaha tani.

Selama lebih dari lima dekade, pembangunan pertanian Indonesia didominasi oleh upaya meningkatkan produksi beras dan menjaga stabilitas harga. Namun, pendekatan tersebut belum mampu mendorong transformasi produktivitas maupun kesejahteraan petani. Produktivitas Indonesia masih tertinggal dibandingkan beberapa negara ASEAN pada berbagai komoditas strategis (Grafik 15.1), sementara hanya sekitar 46% pertumbuhan output pertanian Indonesia selama 1981–2021 berasal dari peningkatan produktivitas—lebih rendah dibandingkan Thailand (71%) dan Malaysia (58%) (Celdran & Dacul, 2024). Pertumbuhan pertanian Indonesia masih lebih banyak ditopang oleh ekspansi lahan dan peningkatan penggunaan input, sementara negara-negara yang lebih berhasil mengarahkan investasi secara konsisten pada riset dan pengembangan, penyuluhan, inovasi, penguatan koperasi, infrastruktur logistik, akses pembiayaan, serta integrasi petani ke dalam rantai nilai domestik dan ekspor. Akibatnya, produktivitas, adopsi teknologi, dan daya saing pertanian berkembang lebih cepat dibandingkan dengan Indonesia.



Grafik 15.1. *Perbandingan Produktivitas Indonesia dengan ASEAN periode 2013–2024.*
Sumber: *FAO crops & livestocks products (2026), diolah penulis.*

Tantangan tersebut semakin mendesak di tengah berbagai perkembangan kebijakan yang berpotensi memperdalam kerentanan struktural petani, termasuk meningkatnya pelibatan aktor militer dalam program pangan strategis, berlanjutnya konversi lahan pertanian, konflik agraria, serta digitalisasi pertanian yang belum sepenuhnya diimbangi dengan perlindungan terhadap hak dan posisi tawar petani. Berbagai indikator tersebut dirangkum pada Tabel 15.1. dan menunjukkan bahwa persoalan pembangunan pertanian Indonesia tidak lagi semata-mata

berkaitan dengan peningkatan produksi, tetapi juga menyangkut tata kelola, keadilan agraria, regenerasi petani, dan keberlanjutan sistem pangan.

Dokumen ini bertujuan menjelaskan mengapa pembangunan pertanian Indonesia belum mampu mentransformasikan kesejahteraan petani meskipun berbagai kebijakan perlindungan telah diterapkan. Melalui kajian literatur dan bukti empiris dari Indonesia serta negara-negara ASEAN, tulisan ini menawarkan kerangka transformasi kebijakan yang menempatkan petani sebagai subjek utama pembangunan pertanian.

Tabel 15.1. *Ringkasan indikator struktural pangan dan pertanian Indonesia. Rentang angka konversi lahan mencerminkan perbedaan metode dan periode antar-sumber.*

Indikator	Kondisi Terkini	Sumber (Tahun)
Perluasan peran militer dalam pangan dan pertanian	Pelibatan berkembang dari fungsi pendukung menjadi pembukaan dan pengelolaan lahan, pendampingan produksi, pengawasan distribusi, penyerapan gabah, serta pembentukan satuan teritorial dengan fungsi pembangunan	YLBHI (2025) dan Mongabay Indonesia (2025)
Rumah tangga petani gurem	16,89 juta RTUP pada 2023, naik 18,54% (+2,64 juta) dari 14,25 juta pada 2013	BPS (2023a)
Proporsi petani gurem	62,05% dari 27,8 juta petani pengguna lahan menggarap < 0,5 ha	BPS (2023a)
Usaha Pertanian Perorangan (UTP)	Turun dari 31,17 juta (2013) menjadi 29,36 juta (2023)	BPS (2023a)
Regenerasi petani	Petani milenial (19–39 th) hanya 21,93%; Generasi X 42,39%; ±58% tenaga kerja tani berusia 45+ th	BPS (2023a)
Konversi lahan sawah	±60.000–80.000 ha/tahun (sebagian sumber 90.000–150.000 ha); pencetakan sawah baru hanya 20.000–30.000 ha/tahun	ATR/BPN dan Kementan (dalam Kompas.id 2024b)
Luas lahan baku sawah	Turun dari 7,46 juta ha (2019) menjadi 7,38 juta ha (2024)	ATR-BPN (dalam Kompas.id 2024a)
Konflik agraria	295 letusan pada 2024 (naik 21%), 1,11 juta ha, 67.436 keluarga; petani kelompok paling terdampak (173 kasus)	KPA (dalam Ekuatorial, 2025)
Nilai Tukar Petani (NTP)	125,35 (Desember 2025); indikator harga, belum menangkap kondisi sosial petani (2018=100)	BPS (2026b)
Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)	Premi Rp180.000/ha/MT (subsidi 80%); target 1 juta ha/tahun kerap tak tercapai; pertanggungan Rp6 juta/ha	Kemenkeu (2021); Dirjen Sarpras Kementan (2022)

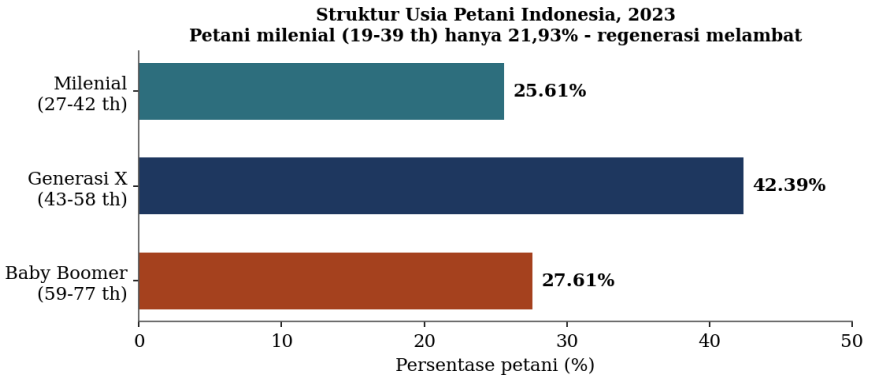
Sumber ***:*** *diolah oleh penulis dari berbagai sumber*

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Paradigma pembangunan pertanian dan perlindungan petani

Karena hampir seluruh komoditas pertanian Indonesia—kecuali kelapa sawit—diproduksi oleh petani kecil, pembangunan pertanian pada hakikatnya adalah pembangunan petani kecil. Namun, selama beberapa dekade kebijakan pertanian lebih berorientasi pada peningkatan produksi beras daripada pemberdayaan ekonomi petani (McCulloch & Timmer, 2008; Vadilaksono dkk, 2023). Pembangunan dipahami terutama sebagai upaya menjaga produksi pangan dan stabilitas harga, bukan membangun kapasitas ekonomi, daya saing, dan kesejahteraan petani (Timmer, 2004; Rigg dkk, 2016). Akibatnya, petani lebih sering diposisikan sebagai penerima subsidi dan program pemerintah (World Bank, 2012; Hamilton-Hart, 2019; World Bank, 2020) daripada sebagai pelaku usaha yang mampu mengelola risiko, berinvestasi, berinovasi, dan menciptakan nilai tambah.

Paradigma tersebut mendorong gejala *depeasantisation* sekaligus krisis regenerasi. Rendahnya keuntungan usaha tani, keterbatasan akses terhadap lahan dan pembiayaan, tingginya risiko usaha, serta lemahnya perlindungan sosial membuat pertanian semakin kurang menarik bagi generasi muda (Media Indonesia, 2024). Pada 2023, petani berusia 19–39 tahun hanya mencapai 21,93% dari total petani, sementara sekitar 58% tenaga kerja pertanian telah berusia 45 tahun ke atas (BPS, 2023c). Krisis ini tidak dapat dipisahkan dari ketimpangan struktur agraria. Sebagian besar petani mengusahakan lahan sempit atau tidak memiliki tanah sama sekali, sedangkan penguasaan lahan skala besar masih terkonsentrasi pada sebagian kecil pelaku usaha. Ketimpangan tersebut membatasi investasi, produktivitas, akses pembiayaan, dan posisi tawar petani, sehingga reforma agraria menjadi prasyarat bagi regenerasi, peningkatan produktivitas, dan kedaulatan petani atas sumber daya produktif.



Grafik 15.2. *Struktur usia petani Indonesia 2023 berdasarkan kohort generasi.*
Sumber: *Sensus Pertanian 2023 (BPS, 2023c).*

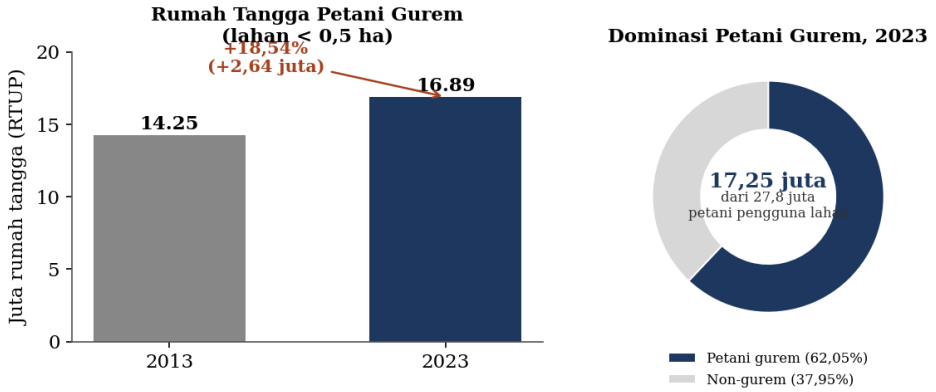
Kerentanan tersebut diperparah oleh lemahnya sistem perlindungan sosial. Lebih dari 80% pekerja pertanian berstatus informal, sedangkan pada kelompok petani berusia 65 tahun ke atas hanya sekitar 3,1% yang bekerja secara formal. Akibatnya, jutaan petani tidak memiliki perlindungan pensiun maupun jaminan sosial yang memadai. Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) telah menjadi langkah awal, tetapi cakupannya masih terbatas, target kepesertaan kerap tidak tercapai, dan proses klaim masih dianggap rumit. Pengalaman Jepang menunjukkan pendekatan yang lebih terintegrasi. Perlindungan sosial petani—meliputi pensiun, asuransi kesehatan, asuransi jiwa, hingga perawatan lansia—dibangun melalui keanggotaan Koperasi Pertanian Jepang (JA/Nokyo), sehingga menjadi bagian dari aktivitas

ekonomi sehari-hari petani. Pengalaman ini menunjukkan bahwa perlindungan sosial akan lebih efektif apabila terintegrasi dengan kelembagaan ekonomi petani yang kuat, bukan semata-mata sebagai program pemerintah yang berdiri sendiri.

Kesadaran akan pentingnya perubahan paradigma mulai tercermin dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang menempatkan kedaulatan, kemandirian, keadilan, dan keberlanjutan sebagai prinsip dasar. Namun implementasinya masih didominasi oleh subsidi, stabilisasi harga, dan peningkatan produksi, sementara penguatan akses petani terhadap tanah, benih, modal, teknologi, pasar, dan pengambilan keputusan belum menjadi prioritas. Rancangan Perubahan Ketiga UU No. 19 Tahun 2013 mengusulkan penguatan regenerasi petani, perlindungan lahan, jaminan sosial, penyuluhan, dan digitalisasi pemasaran. Berbagai organisasi petani, termasuk Serikat Petani Indonesia (SPI), mendorong agar reformasi tersebut disertai redistribusi tanah, penguatan koperasi, penyelesaian konflik agraria, serta implementasi prinsip-prinsip United Nations Declaration on the Rights of Peasants (UNDROP), yang didukung Indonesia pada 2018. Dalam kerangka tersebut, hak atas tanah, benih, air, organisasi, dan harga yang adil dipandang sebagai satu kesatuan yang menjadi dasar kedaulatan petani.

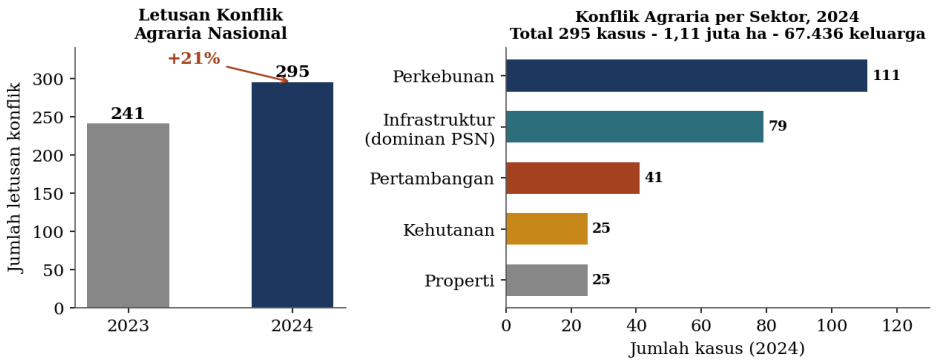
Temuan 2. Ketimpangan Struktur Agraria: Penyempitan Lahan, Konflik, dan Konversi

Basis penguasaan lahan petani terus menyempit. Dalam sepuluh tahun, jumlah rumah tangga petani gurem naik dari 14,25 juta menjadi 16,89 juta, atau 18,54 persen (BPS, 2023c); kini 62,05 persen petani pengguna lahan menggarap lahan kurang dari setengah hektar. BPS mengaitkan kenaikan ini dengan lahan yang semakin sempit akibat pewarisan dan penjualan.



Grafik 15.3. *Kenaikan jumlah rumah tangga petani gurem 2013–2023 dan dominasinya terhadap total petani pengguna lahan.*
Sumber: *Sensus Pertanian BPS 2023.*

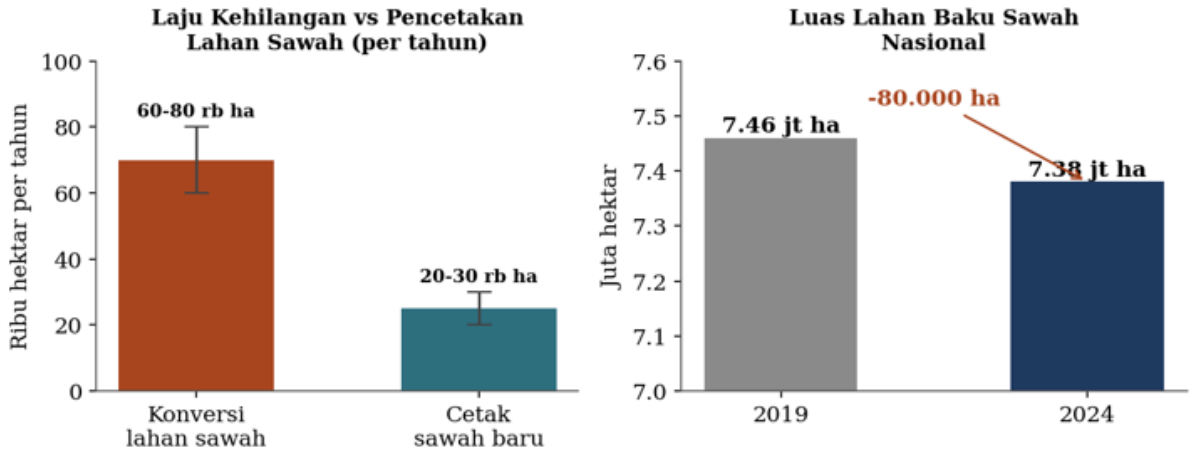
Penyempitan penguasaan lahan berjalan seiring eskalasi konflik agraria. Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat 295 letusan konflik agraria sepanjang 2024, naik 21 persen dari 241 kasus pada 2023, di atas tanah seluas 1,11 juta hektar dan berdampak pada 67.436 keluarga (KPA, 2025). Sektor perkebunan menjadi penyumbang tertinggi (111 kasus, 67 persen di antaranya sawit), diikuti infrastruktur yang didominasi Proyek Strategis Nasional (79 kasus). Petani merupakan kelompok yang paling sering menjadi korban, terlibat dalam 173 dari 295 kasus.



Grafik 15.4. *Tren dan sebaran sektoral konflik agraria 2024.*
Sumber: *Konsorsium Pembaruan Agraria (2025)*

Di sisi lain, basis produksi juga tergerus oleh konversi lahan yang melampaui pencetakan sawah baru. Estimasi laju konversi lahan sawah bervariasi antar-sumber, umumnya pada kisaran 60.000–80.000 hektar per tahun menurut data BPS dan ATR/BPN, meski sejumlah kajian menempatkannya pada 90.000–150.000 hektar per tahun. Yang konsisten di seluruh sumber: kemampuan negara mencetak sawah baru — sekitar 20.000–30.000 hektar per tahun — jauh tertinggal dari laju kehilangan. Secara neto, luas lahan baku sawah nasional turun dari 7,46 juta hektar (2019) menjadi 7,38 juta hektar (2024).

Perbandingan dengan Vietnam menunjukkan bahwa tantangan Indonesia bukanlah keniscayaan geografis atau demografis, melainkan pilihan kebijakan. Meskipun menghadapi fragmentasi lahan yang lebih parah dan tekanan urbanisasi yang tinggi, Vietnam berhasil mempertahankan luas lahan sawah sekitar 7,5 juta hektar sejak 2001. Keberhasilan ini didukung oleh dua kebijakan utama: perlindungan hukum terhadap sedikitnya 3,5 juta hektar lahan sawah melalui Land Use Master Plan 2021–2030 dan program konsolidasi lahan (dồn điền đổi thửa) yang menggabungkan bidang-bidang kecil menjadi unit produksi yang lebih efisien tanpa memperluas luas lahan. Penelitian menunjukkan bahwa konsolidasi tersebut mampu meningkatkan produktivitas setara dengan adopsi teknologi baru (Nguyen & Warr, 2019). Sebaliknya, Indonesia masih mengandalkan pencetakan sawah baru yang tidak mampu mengimbangi laju konversi lahan, tanpa perlindungan lahan yang kuat maupun program konsolidasi lahan yang sebanding.

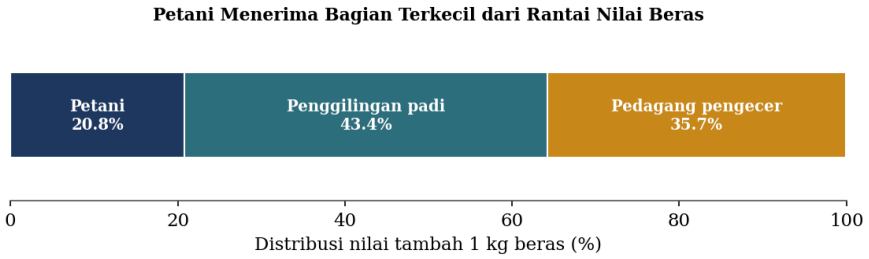


Grafik 15.5. *Ketimpangan antara laju konversi dan pencetakan sawah, serta penyusutan lahan baku sawah nasional.*
Sumber: *ATR/BPN dan Kementan (dalam Kompas, 2024a, 2024b)*

Tekanan ini diperberat oleh kebijakan yang mempermudah alih fungsi lahan atas nama kepentingan umum dan proyek strategis, termasuk rencana penggunaan kawasan pertanian pangan berkelanjutan untuk pembangunan perumahan dan hilirisasi. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memberikan ruang terjadinya alih fungsi lahan dilindungi apabila terkait proyek strategis nasional. Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, menargetkan 87 persen lahan baku sawah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada 2029 — efektivitasnya akan sangat bergantung pada konsistensi implementasi di tingkat daerah (Citra Melati Alam Prima, 2026).

Temuan 3. Kelembagaan Petani yang Lemah Menghasilkan Posisi Tawar yang Rendah dalam Rantai Nilai

Struktur pasar menempatkan petani sebagai penanggung risiko produksi dengan bagian keuntungan yang paling kecil. Beras, misalnya, melewati empat hingga enam pelaku sebelum sampai ke konsumen, sehingga biaya transaksi terakumulasi di sepanjang rantai (CIPS, 2018). Studi kasus distribusi nilai tambah satu kilogram beras menunjukkan petani hanya menerima sekitar 20,8 persen, sementara penggilingan padi memperoleh 43,4 persen dan pedagang pengecer 35,7 persen. Angka ini bersifat spesifik pada lokasi studi dan tidak dapat digeneralisasi sebagai rata-rata nasional, namun polanya konsisten dengan temuan umum bahwa harga di tingkat petani tertekan oleh rantai pasok yang panjang.



Grafik 15.6. *Ilustrasi distribusi nilai tambah beras berdasarkan studi kasus penggilingan padi (Bersifat ilustratif, bukan rata-rata nasional).*
Sumber: *Kusuma, Widayanti, dan Indah (2024).*

Lemahnya posisi tawar petani berakar pada kelembagaan ekonomi yang belum berkembang. Di banyak negara dengan sektor pertanian yang lebih kompetitif, seperti Thailand, Vietnam, dan India, koperasi berfungsi sebagai perusahaan milik petani yang menyediakan pembiayaan, sarana produksi, penyuluhan, pengolahan hasil, pemasaran kolektif, serta negosiasi dengan industri dan eksportir (Faysse & Onsamrarn, 2018; Patil dkk., 2025). Kelembagaan tersebut memungkinkan petani memperoleh skala ekonomi, meningkatkan efisiensi, memenuhi standar mutu, memperkuat posisi tawar, dan menangkap nilai tambah yang lebih besar dalam rantai nilai. Pengalaman koperasi kopi di Vietnam, koperasi susu di India, hingga kelompok penggilingan padi di Kamerun menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan petani tidak hanya berasal dari produksi, tetapi juga dari pengolahan, standardisasi mutu, pemasaran, dan pengembangan produk bernilai tambah. Dalam model ini, pemerintah berperan membangun ekosistem yang mendukung tumbuhnya kelembagaan ekonomi petani, bukan sekadar menyalurkan program.

Sebaliknya, kelembagaan petani di Indonesia — mulai dari Koperasi Unit Desa (KUD) pada masa lalu hingga kelompok tani (Poktan), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), dan banyak koperasi pertanian saat ini — lebih banyak berkembang sebagai instrumen administratif

untuk menyalurkan pupuk bersubsidi, benih, kredit, dan berbagai program pemerintah (Nuryanti dkk., 2017). Keberhasilan kelembagaan petani lebih sering diukur dari kemampuannya melaksanakan program negara daripada meningkatkan keuntungan ekonomi anggotanya. Akibatnya, fungsi koperasi sebagai perusahaan yang menghimpun modal, mengembangkan usaha pengolahan, memperluas akses pembiayaan, membangun merek, memperkuat posisi tawar, dan menghubungkan petani dengan pasar belum berkembang secara optimal.

Dalam konteks ini, pembentukan Koperasi Desa Merah Putih (KDMP) berisiko mengulang kelemahan kelembagaan yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Tanpa desain yang secara eksplisit mengatasi kelemahan kelembagaan petani yang sudah berlangsung lama, peluncuran KDMP secara masif berisiko menjadi pemborosan sumber daya — menambah struktur baru tanpa menyelesaikan akar persoalan tata kelola, kapasitas usaha, dan modal organisasi yang sudah ada. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa koperasi yang kuat tumbuh dari kebutuhan ekonomi anggotanya secara bertahap, bukan dibentuk melalui keputusan administratif dari atas ke bawah. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan pertanian tidak cukup dilakukan dengan membentuk lebih banyak koperasi; yang jauh lebih penting adalah mentransformasikan koperasi dan organisasi petani yang telah ada menjadi institusi ekonomi yang profesional, demokratis, dan benar-benar dimiliki oleh anggotanya.

Temuan 4. Belanja Pertanian Masih Didominasi Subsidi, Bukan Investasi Produktif

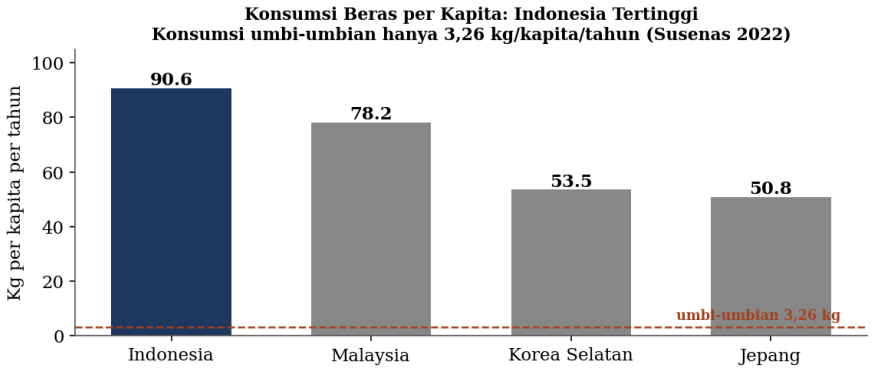
Struktur belanja pemerintah masih didominasi oleh subsidi pupuk, pembangunan irigasi, bantuan benih, kredit bersubsidi, pengadaan pemerintah melalui BULOG, serta berbagai instrumen pengendalian harga dan impor. Skala intervensi ini tidak kecil: sekitar 60% dari total anggaran ketahanan pangan dalam RAPBN 2026 (Rp164,4 triliun) dialokasikan untuk dua pos, yaitu subsidi pupuk (Rp46,9 triliun) dan cadangan pangan Bulog (Rp22,7 triliun) — keduanya instrumen produksi dan stabilisasi harga, bukan investasi produktivitas atau nilai tambah jangka panjang. Realisasi semester I 2025 bahkan mencatat penyaluran subsidi pupuk naik 18,3% (yoy), menegaskan tren peningkatan alih-alih reorientasi belanja subsidi input.

Berbagai kajian menunjukkan bahwa investasi pada barang publik pertanian *(agricultural public goods)* — riset, penyuluhan, infrastruktur, sistem informasi, biosekuriti, inovasi — memberikan tingkat pengembalian ekonomi yang jauh lebih tinggi dibandingkan subsidi input, karena mampu mempercepat adopsi teknologi, meningkatkan produktivitas, memperkuat daya saing, dan mendorong pertumbuhan jangka panjang (World Bank, 2020; OECD, 2023). Sebaliknya, subsidi pupuk yang menyerap sekitar seperempat hingga sepertiga anggaran pertanian sering kali tidak tepat sasaran, rentan terhadap kebocoran, mendorong penggunaan input yang tidak efisien, serta hanya memberikan dampak terbatas terhadap peningkatan produktivitas — sekaligus mempersempit ruang fiskal untuk investasi yang lebih strategis. Di sektor kelapa sawit, misalnya, petani belajar berbudidaya dari perusahaan besar dan sering menggunakan benih buangan yang mudah diakses; dukungan pemerintah sangat minim, namun mereka berhasil karena terhubung dengan rantai pasok yang dijalankan secara profesional oleh perusahaan besar.

Temuan 5. Diversifikasi Pangan, Kerentanan Iklim, dan Defisit Penyuluhan

Ketergantungan masyarakat pada beras masih ekstrem. Badan Pusat Statistik (dalam Badan Pangan Nasional, 2025) mencatat konsumsi beras nasional mencapai 90,6 kilogram per kapita per tahun. Angka ini jauh melampaui negara-negara Asia lainnya seperti Malaysia

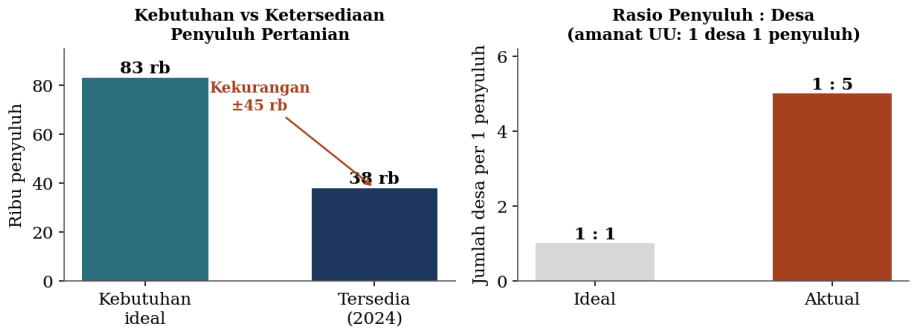
(78,2 kg), Korea Selatan (53,5 kg), dan Jepang (50,8 kg). Dominasi ini juga terlihat dari tingkat partisipasi konsumsi, di mana 98,35 persen rumah tangga Indonesia mengonsumsi beras secara rutin berdasarkan hasil Susenas 2022. Tingginya angka tersebut menjadikan Indonesia sebagai konsumen beras terbesar keempat di dunia, dengan proyeksi konsumsi mencapai 35,3 juta ton pada 2023. Sebaliknya, konsumsi pangan lokal pengganti seperti umbi-umbian sangat tertinggal, yakni hanya 3,26 kilogram per kapita per tahun (Badan Pangan Nasional, 2025). Kondisi ini cukup ironis mengingat luas areal sagu nasional diperkirakan mencapai 5,5 juta hektare, namun potensinya belum dimanfaatkan secara optimal (Kontan.id, 2024). Ketergantungan tunggal pada beras memperbesar tekanan impor dan kerentanan terhadap gejolak harga.



Grafik 15.7. *Konsumsi beras per kapita Indonesia dibandingkan negara lain, serta rendahnya konsumsi umbi-umbian.*
Sumber: *Badan Pangan Nasional, 2025.*

Risiko iklim sudah berdampak nyata pada produksi. Selama fenomena El Niño 2023, BMKG mencatat 23.451 hektar sawah terdampak kekeringan dan 6.964 hektar mengalami gagal panen (puso) pada Agustus 2023 saja, sementara BNPB melaporkan 1.185 bencana sepanjang Juli–September 2023, jauh lebih tinggi dibanding periode yang sama tahun sebelumnya (BMKG, 2023). Total produksi beras nasional 2023 turun 2,05 persen (±645 ribu ton) menjadi 30,90 juta ton dibanding 2022, yang oleh BPS dikaitkan langsung dengan kekeringan akibat El Niño (BPS, 2023b). Ketimpangan akses informasi iklim juga nyata: pada peralihan musim Oktober 2023, hanya 73 dari 178 zona iklim yang mengalami musim hujan sesuai jadwal.

Layanan penyuluhan mengalami defisit struktural. Menurut Kementerian Pertanian, Indonesia membutuhkan sekitar 83.000 penyuluh, tetapi hanya tersedia sekitar 38.000 pada 2024 — kekurangan sekitar 45.000 orang. Idealnya satu desa dilayani satu penyuluh sebagaimana diamanatkan UU No. 19 Tahun 2013, namun kondisi aktual menempatkan satu penyuluh melayani hingga lima desa (Kementan, 2024). Pada November 2024 pemerintah menarik kewenangan penyuluh ke pemerintah pusat di bawah Kementan demi mempercepat program swasembada — kebijakan yang menegaskan bahwa penguatan koordinasi nasional memang dibutuhkan, tetapi sentralisasi kelembagaan tidak boleh menghilangkan fleksibilitas daerah, keragaman ekologi, dan pengetahuan lokal yang menjadi inti penyuluhan partisipatif.



Grafik 15.8. *Defisit penyuluh pertanian dan rasio layanan terhadap desa.*
Sumber: *Kementerian Pertanian (2024).*

Temuan 6. Indikator Keberhasilan Masih Berorientasi pada Produksi, Bukan Kesejahteraan

Paradigma pembangunan pertanian yang berorientasi produksi juga tercermin dalam indikator keberhasilan yang digunakan pemerintah. Selama ini kinerja sektor pertanian lebih banyak diukur melalui peningkatan produksi, luas tanam, swasembada pangan, stabilitas harga, dan terutama Nilai Tukar Petani (NTP). NTP yang pada Desember 2025 berada di angka 125,35 (BPS, 2026a) pada dasarnya merupakan perbandingan harga yang diterima dan dibayar petani — di atas 100 menandakan daya beli agregat yang positif, tetapi indikator ini belum mampu menunjukkan apakah petani menjadi lebih produktif, lebih sejahtera, memiliki aset yang lebih besar, mampu berinvestasi, atau menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi (Alta dkk., 2023), maupun kondisi penguasaan aset, beban utang, kesehatan, pendidikan, dan keberlanjutan ekologis rumah tangga tani.

Akibatnya, sistem evaluasi kebijakan cenderung memberikan insentif kepada birokrasi untuk menjaga produksi dan stabilitas harga, alih-alih mendorong transformasi ekonomi petani. Pemerintah tengah mengembangkan Indeks Kesejahteraan Petani (IKP) sebagai indikator multidimensi yang melengkapi NTP dan telah dimasukkan sebagai salah satu indikator pembangunan dalam RPJMN 2025–2029 — langkah maju karena menggeser fokus evaluasi dari sekadar daya beli menuju kesejahteraan rumah tangga petani yang lebih komprehensif. Namun demikian, IKP pada dasarnya masih merupakan indikator kesejahteraan, bukan indikator transformasi ekonomi petani; sebagian besar dimensinya masih mengukur kondisi hidup dan akses layanan dasar, sementara belum secara memadai menangkap kemampuan petani membangun usaha produktif, mengakumulasi aset, meningkatkan keuntungan, berinvestasi, mengadopsi teknologi, menciptakan nilai tambah, serta memperkuat daya saing usahanya.

Pengalaman internasional menunjukkan arah yang berbeda. Uni Eropa, melalui Common Agricultural Policy (CAP), memantau pendapatan petani, produktivitas tenaga kerja, nilai tambah, dan ketahanan ekonomi usaha tani sebagai indikator utama keberhasilan kebijakan. Amerika Serikat, melalui United States Department of Agriculture (USDA), secara rutin mengevaluasi pendapatan rumah tangga petani, kekayaan *(farm wealth)*, rasio utang terhadap aset, serta tingkat pengembalian investasi *(return on assets dan return on equity)*. OECD merekomendasikan agar evaluasi pembangunan pertanian mencakup produktivitas, profitabilitas, daya saing, inovasi, dan keberlanjutan (OECD, 2012).

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang menempatkan kesejahteraan dan kedaulatan petani sebagai tujuan utama pembangunan pertanian. Negara menjamin akses petani terhadap sumber daya produktif, perlindungan sosial, kelembagaan ekonomi yang kuat, dan sistem pertanian yang berkelanjutan, tangguh terhadap perubahan iklim, serta mampu memberikan kehidupan yang layak bagi generasi kini dan mendatang.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Reformasi pertanian memerlukan perubahan paradigma: menempatkan petani sebagai subjek pembangunan dan pelaku usaha, bukan sekadar objek program negara. Keberhasilan pembangunan tidak lagi diukur semata-mata dari produksi pangan, tetapi dari kemampuan petani meningkatkan produktivitas, menangkap nilai tambah, dan mencapai kesejahteraan. Perubahan ini harus tercermin dalam kebijakan, anggaran, kelembagaan, dan indikator pembangunan. Sepuluh arah kebijakan berikut menjadi agenda reformasi untuk mewujudkannya.

Rekomendasi 1. Menjalankan reforma agraria substantif dan melindungi lahan pertanian.

Reforma agraria harus melampaui sertifikasi tanah dengan mencakup redistribusi lahan, penyelesaian konflik agraria, perlindungan wilayah kelola masyarakat, pembatasan konsentrasi penguasaan tanah, serta jaminan akses terhadap air, benih, pembiayaan, dan infrastruktur. Pada saat yang sama, lahan pertanian produktif perlu dilindungi dari alih fungsi melalui pengendalian tata ruang, audit sosial-ekologis, konsultasi bermakna, dan pembatasan konversi untuk proyek strategis.

Rekomendasi 2. Mengalihkan belanja publik dari subsidi menuju investasi produktif dan perlindungan risiko.

Belanja pertanian perlu bergeser dari subsidi input menuju investasi pada penelitian, penyuluhan, benih unggul, irigasi, mekanisasi, logistik, digitalisasi, dan hilirisasi. Perlindungan risiko juga perlu diperkuat melalui pembiayaan yang sesuai karakter usaha tani, asuransi pertanian yang lebih efektif, serta pengembangan jaminan sosial bagi petani.

Rekomendasi 3. Mengakui pangan lokal dan pengetahuan lokal sebagai fondasi sistem pangan.

Kebijakan pangan perlu melampaui orientasi tunggal pada beras dengan mendorong diversifikasi pangan berbasis potensi lokal. Pengetahuan masyarakat mengenai benih, musim, tanah, dan pengelolaan sumber daya perlu diintegrasikan ke dalam penelitian, penyuluhan, pengadaan pangan, dan program gizi.

Rekomendasi 4. Mentransformasi kelembagaan petani menjadi kekuatan ekonomi kolektif.

Koperasi, kelompok tani, dan Gapoktan perlu dikembangkan sebagai organisasi bisnis milik petani yang mampu menghimpun modal, menyediakan layanan usaha, mengelola pengolahan hasil, memperkuat akses pembiayaan, serta menghubungkan petani dengan pasar domestik

maupun ekspor. Pemerintah berperan membangun ekosistem pendukung, bukan sekadar membentuk organisasi baru.

Rekomendasi 5. Mengukur keberhasilan berdasarkan kesejahteraan dan kedaulatan petani.

Keberhasilan pembangunan pertanian tidak cukup diukur melalui produksi atau Nilai Tukar Petani. Pemerintah perlu mengembangkan Indeks Kesejahteraan Petani yang mengukur pendapatan, aset produktif, produktivitas usaha, akses pembiayaan, nilai tambah, ketahanan pangan rumah tangga, serta kekuatan kelembagaan petani.

Rekomendasi 6. Menjamin harga yang adil dan memperkuat rantai nilai.

Harga dasar perlu mencerminkan biaya produksi dan margin yang layak, sementara kebijakan impor harus diselaraskan dengan musim tanam domestik. Investasi pada penyimpanan, pengolahan, logistik, dan pembelian publik perlu diperkuat agar petani memperoleh porsi nilai tambah yang lebih besar.

Rekomendasi 7. Membangun pertanian yang adaptif terhadap perubahan iklim.

Transformasi pertanian perlu mengintegrasikan agroekologi, konservasi tanah dan air, diversifikasi tanaman, rehabilitasi irigasi, benih lokal, sistem peringatan dini, serta pengetahuan lokal dengan ilmu klimatologi modern.

Rekomendasi 8. Mereformasi sistem penyuluhan.

Penyuluhan harus menjadi layanan publik yang partisipatif, berbasis kebutuhan petani, dan didukung jumlah penyuluh yang memadai. Penguatan koordinasi nasional perlu tetap memberi ruang bagi keberagaman wilayah dan keterlibatan organisasi petani.

Rekomendasi 9. Mendorong regenerasi petani melalui reformasi struktural.

Regenerasi tidak cukup melalui kampanye petani muda, tetapi memerlukan akses terhadap lahan, pembiayaan, pendidikan, teknologi, pasar, serta perlindungan pendapatan yang membuat usaha tani layak secara ekonomi.

Rekomendasi 10. Memperkuat tata kelola data dan perlindungan hukum petani.

Digitalisasi harus menjadi layanan publik yang menghasilkan data pertanian yang akurat, terbuka, dan melindungi privasi petani. Pada saat yang sama, regulasi perlindungan petani perlu diperkuat melalui pembagian kewenangan yang jelas, mekanisme pengaduan yang efektif, dan harmonisasi dengan prinsip-prinsip United Nations Declaration on the Rights of Peasants (UNDROP).

PENUTUP

Selama lebih dari lima dekade, kebijakan pertanian Indonesia lebih berorientasi pada peningkatan produksi pangan, swasembada beras, dan stabilitas harga daripada pembangunan kapasitas ekonomi petani. Akar persoalan tersebut terletak pada cara negara memandang petani: selama petani diposisikan terutama sebagai produsen pangan dan penerima bantuan, belanja publik akan terus didominasi oleh subsidi dan intervensi jangka pendek, sementara investasi pada penelitian, penyuluhan, inovasi, kelembagaan petani, infrastruktur, dan pengembangan rantai nilai — fondasi utama transformasi pertanian — tetap tertinggal.

Perkembangan kebijakan terkini menambah dimensi baru pada persoalan ini: penguatan pelibatan aktor militer dalam program pangan strategis, kemudahan alih fungsi lahan atas nama proyek strategis nasional, dan digitalisasi yang berisiko ekstraktif menandai pergeseran tata kelola pangan dari pendekatan sipil-partisipatif menuju pola komando-top down yang perlu terus dinilai secara kritis dari sisi akuntabilitas, perlindungan hak petani, dan demokrasi.

Pengalaman negara-negara ASEAN menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan pertanian tidak hanya ditentukan oleh besarnya dukungan pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan membangun ekosistem yang memungkinkan petani berinovasi, meningkatkan produktivitas, dan terhubung dengan pasar. Oleh karena itu, reformasi pertanian Indonesia harus menggeser fokus dari subsidi menuju investasi produktif, dari pengelolaan komoditas menuju pembangunan petani, dari target produksi menuju peningkatan daya saing dan kemakmuran petani, serta dari tata kelola berbasis komando menuju tata kelola yang demokratis, berkeadilan agraria, ekologis, dan berpusat pada kesejahteraan petani.

DAFTAR RUJUKAN

Agrofarm. (2025). *Konsumsi beras RI 90,6 kg per kapita per tahun, kalahkan Malaysia dan Korea*.

Alta, A., Zahra, A., & Fauzi, A. N. (2023). *Helping farmers escape the poverty trap through sustainable livelihoods*. Center for Indonesian Policy Studies.

[BMKG] Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika. (2023). *Pemantauan musiman Juli–September (Q3) 2023*.

Badan Pangan Nasional. (2025). *NFA Dorong Strategi Jangka Panjang Tekan Inflasi Lewat Diversifikasi Konsumsi Pangan Lokal*. https://pustaka.badanpangan.go.id/publikasi/74db 120f0a8e5646ef5a30154e9f6deb

[BPS] Badan Pusat Statistik. (2023a). *Hasil pencacahan lengkap Sensus Pertanian 2023 – Tahap I*.

[BPS] Badan Pusat Statistik. (2023b). Luas panen dan produksi padi di Indonesia 2023 (angka sementara). https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2023/10/16/2037/luas-panen-dan -produksi-padi-di-indonesia-2023--angka-sementara-html.

[BPS] Badan Pusat Statistik. (2023c). *Sensus Pertanian 2023* (Portal Data).

[BPS] Badan Pusat Statistik. (2024). *Hasil pencacahan lengkap Sensus Pertanian 2023 – Tahap II: Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan serta indikator World Census of Agriculture (WCA)* (Katalog No. 5106047).

[BPS] Badan Pusat Statistik. (2026a). *Nilai tukar petani (NTP) Desember 2025 sebesar 125,35 atau naik 1,05 persen*. https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/01/05/2528/ nilai-tukar-petani--ntp--desember-2025-sebesar-125-35-atau-naik-1-05-persen.html

[BPS] Badan Pusat Statistik. (2026b). *Statistik nilai tukar petani 2025*.

Celdran, M. G., & Dacul, M. A. (2024). *An analysis of ASEAN agricultural productivity* (CFA Briefer No. 2024-02). Center for Food and Agri Business, University of Asia and the Pacific.

[CIPS] Center for Indonesian Policy Studies. (2018). *Peran pemerintah dalam rantai pasok beras Indonesia*.

Citra Melati Alam Prima. (2026). Perpres 4/2026: Mungkinkah Alih Fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD)?. https://citramelati.co.id/artikel/alih-fungsi-lahan-sawah-diperket at-ini-isi-penting-perpres-4-tahun-2026

Direktorat Jenderal Perkebunan. (2025). *Statistik perkebunan Indonesia 2024–2026* (Jilid 1). Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. (2022). *Pedoman Umum Asuransi Usaha Tani Padi* (AUTP). Kementerian Pertanian Republik Indonesia. https://psp.pertanian.go.id /storage/1277/PEDUM-AUTP-2022.pdf

Economist Impact. (2022). *Global food security index (GFSI)*.

Ekuatorial. (2025). *KPA: Konflik agraria di Indonesia naik*.

Faysse, N., & Onsamrarn, W. (2018). The differing strategies of agricultural cooperatives in Thailand: From managing market links to self-reliance. *Journal of Community Development Research*.

Food and Agriculture Organization. (2026). Crops and livestock products [Data set]. FAOSTAT.

Hamilton-Hart, N. (2019). Indonesia's quest for food self-sufficiency: A new agricultural political economy? *Journal of Contemporary Asia*, *49*(5), 734–758.

Kementerian Keuangan. (2021). *Penguatan penganggaran asuransi usaha tani padi untuk perlindungan petani yang berkelanjutan*. https://opini.kemenkeu.go.id/pages/read/penguatan-penganggaran-asuransi-usaha-tani-padi-untuk-perlindungan-petani-yang-berkelanjutan

Kementerian Pertanian. (2024). *Buku statistik SDM penyuluhan pertanian 2024*.

Kompas.com. (2023). *Sensus Pertanian 2023, BPS: Mayoritas usia petani di atas 55 tahun*. https://money.kompas.com/read/2023/12/04/142344826/sensus-pertanian-2023-bps-mayoritas-usia-petani-di-atas-55-tahun

Kompas.com. (2024). *Kekurangan 45.000 penyuluh pertanian; Lima desa hanya dilayani satu penyuluh*. https://money.kompas.com/read/2024/11/28/194400426/kekurangan-45.000-penyuluh-pertanian-mentan--lima-desa-hanya-dilayani-satu.

Kompas.com. (2026). *Lahan sawah di Indonesia menyusut hingga 80.000 hektar per tahun*. https://www.kompas.com/properti/read/2026/07/03/130000921/lahan-sawah-di-indonesia-menyusut-hingga-80.000-hektar-per-tahun.

Kompas.id. (2024a). *Adu balap cetak sawah vs konversi lahan*. https://www.kompas.id/artikel/adu-balap-cetak-vs-konversi-sawa

Kompas.id. (2024b). *Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian*.

[KPA] Konsorsium Pembaruan Agraria. (2025). *Potensi konflik agraria yang terus berlanjut di Indonesia — Catatan akhir tahun 2024*.

Kontan.co.id. (2024). Pengembangan sagu di Indonesia masih banyak terkendala. https://nasional.kontan.co.id/news/pengembangan-sagu-di-indonesia-masih-banyak-terkendala

Kusuma, I. M., Widayanti, S., & Indah, P. N. (2024). Manajemen Rantai Pasok Produk Beras di Penggilingan Padi Sumber Baru Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo: Rice Product Supply Chain Management in New Source Rice Milling in Sidoarjo District, Sidoarjo Regency. *Jurnal Ilmiah Manajemen Agribisnis*, 11(1), 6–12. https://doi.org/10.33005/jimaemagri.v11i1.2

McCulloch, N., & Timmer, C. P. (2008). Rice policy in Indonesia: A special issue. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *44*(1), 33–44.

Media Indonesia. (2024). Mengapa generasi muda enggan bertani? Tantangan dan upaya regenerasi di sektor pertanian Indonesia. https://mediaindonesia.com/ekonomi/703577/mengapa-generasi-muda-enggan-bertani-tantangan-dan-upaya-regenerasi-di-sektor-pertanian-indonesia

Mongabay Indonesia. (2025). Menyoal Militerisasi dalam Proyek Pangan. https://mongabay.co.id/2025/02/27/menyoal-militerisasi-dalam-proyek-pangan/

Nguyen, Q., & Warr, P. (2019). Land consolidation as technical change: Economic impacts in rural Vietnam. *World Development*, 127, 1-10.

Nuryanti, S., Hakim, D. B., Siregar, H., & Sawit, M. H. (2017). Political economic analysis of rice self-sufficiency in Indonesia. *Indonesian Journal of Agricultural Science*, *18*(2), 77–86.

OECD. (2012). *OECD review of agricultural policies: Indonesia 2012*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-review-of-agricultural-policies-indonesia-2012_9789264179011-en.html

OECD. (2023). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Adapting Agriculture to Climate Change. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_b14de474-en.html

Patil, S., Mehta, M., Pancholi, G., & Saxerna, A. (2025). Unveiling the dynamics of farmer producer organizations in India: A systematic review of status, challenges, and future directions. *Humanities and Social Sciences Communications*, *12*, Article 758.

Rigg, J., Salamanca, A., & Thompson, E. C. (2016). The puzzle of East and Southeast Asia's persistent smallholder. *Journal of Rural Studies*, *43*, 118–133. https://dx.doi.org/10.1016/j. jrurstud.2015.11.003

Timmer, C. P. (2004). *Food security and economic growth: An Asian perspective*. Center for Global Development.

Vadilaksono, M. I., Syaukat, Y., & Widyastutik. (2023). Harmonization of rice production policy and rice trade policy in Indonesia. *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, *20*(1).

World Bank. (2012). *Agriculture public spending and growth in Indonesia* (Policy Research Working Paper No. 5977).

World Bank. (2020). *Towards a secure and fast recovery*.

World Bank. (2023). *Food security in Indonesia: Challenges and way forward*.

[YLBHI] Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. (2025). *Multifungsi TNI: Pengkhianatan mandat reformasi*.

16. Iklim | Keadilan dan Ketahanan Iklim: Reformasi Tata Kelola Kekayaan Alam, Perlindungan Hak Asasi Manusia, dan Pembentukan Kerangka Hukum Keadilan Iklim Indonesia

Penulis : Andri Gunawan Wibisana, Josi Khatarina, Gerhard Mangara, Zefanya Sembiring.[20]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Perubahan iklim di Indonesia tidak semata-mata persoalan teknis lingkungan hidup tetapi merupakan permasalahan Hak Asasi Manusia (HAM). Desa-desa pesisir yang kehilangan rumah akibat naiknya permukaan air laut, perubahan musim tanam dan peningkatan hama yang mengurangi produktivitas petani adalah beberapa contoh deretan dampak perubahan iklim yang secara langsung mengurangi kualitas hak asasi manusia. Hal ini diakui pula di tingkat global dalam berbagai dokumen internasional terkait HAM. Misalnya, Human Rights Council dalam resolusinya tahun 2008, menyatakan bahwa *"climate change poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has implications for the full enjoyment of human rights."* (Human Rights Council Resolution, 2008). Laporan Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) of the United Nations (OHCHR) pada 2009, menyatakan "*there exists broad agreement that climate change has generally negative effects on the realization of human rights."* Hal senada juga dikemukakan oleh John Knox, special rapporteur untuk Dewan HAM PBB, yang menyatakan *"climate change threatens the full enjoyment of a wide range of rights, including the rights to life, health, water, food, housing, development and self-determination."*(Human Rights Council Resolution, 2009; 2019).

Sebagai negara kepulauan, Indonesia menghadapi kerentanan ekstrem akibat bencana hidrometeorologi, kenaikan muka air laut, dan fenomena iklim jangka panjang yang merusak sumber penghidupan jutaan warga. Namun, beban dari krisis ini tidak ditanggung secara adil. Kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas, masyarakat adat, nelayan, petani, perempuan, masyarakat miskin kota, anak-anak, serta generasi mendatang, yang paling sedikit berkontribusi terhadap emisi gas rumah kaca (GRK) justru menanggung dampak kerugian dan kerusakan yang paling berat.

Kerangka hukum dan tata kelola iklim di Indonesia saat ini masih terfragmentasi pada inisiatif sektoral dan didominasi oleh pendekatan ekonomi ekstraktif serta mekanisme nilai ekonomi karbon yang mengabaikan aspek keadilan. Pengaturan yang tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral dan peraturan turunan belum mengarusutamakan keadilan iklim, utamanya terhadap kelompok rentan. sebagai salah satu prinsip tata kelola yang mengikat secara hukum. Pendekatan ini memperparah ketimpangan distributif, menutup ruang partisipasi prosedural yang bermakna bagi kelompok rentan, serta mengabaikan hak intrinsik ekosistem.

[20] Bahan diambil juga dari Naskah Akademik RUU Keadilan Iklim yang disusun oleh Aliansi Rakyat untuk Keadilan Iklim (ARUKI). Tulisan ini sudah melewati *peer review* oleh Bernadinus Steni dan Suraya Affif.

Tulisan ini merekomendasikan pembentukan Undang-Undang Kerangka tentang Keadilan Iklim (Climate Justice Framework Law) sebagai instrumen reformasi tata kelola kekayaan alam dan pembangunan nasional. Kerangka hukum ini idealnya mengintegrasikan empat dimensi utama keadilan iklim: keadilan distributif, prosedural, rekognitif, dan antargenerasi. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah perlu melakukan harmonisasi undang-undang sektoral, menjamin partisipasi bermakna dan akomodasi penuh bagi kelompok rentan. Pemerintah juga harus mengubah paradigma pembangunan dari antroposentrisme menuju ekosentrisme dan merefleksikannya dalam perencanaan program-program pembangunan.

PENDAHULUAN

Perubahan iklim merupakan tantangan pembangunan paling kompleks yang dihadapi masyarakat global dan Indonesia pada abad ke-21. Laporan Sixth Assessment Report dari Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) menegaskan bahwa aktivitas manusia telah memicu pemanasan global sekitar 1,1°C di atas tingkat pra-industri, yang berdampak langsung pada peningkatkan frekuensi dan intensitas cuaca ekstrem di seluruh dunia (IIPCC, 2023). Dalam konteks Indonesia, dampak ini terlihat jelas baik dalam bentuk peristiwa cuaca ekstrem *(extreme weather events)* maupun kejadian dengan durasi yang lebih lambat *(slow-onset events)* seperti kenaikan muka air laut, berkurangnya garis pantai/abrasi, dan pergeseran pola curah hujan yang mengancam ketahanan pangan, air, energi, dan kesehatan masyarakat (ARUKI, 2025).

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat bencana terkait cuaca dan iklim di Indonesia sebanyak 28.471 dalam satu dekade terakhir. Hal mana mengakibatkan 38.533.892 orang menderita, lebih dari 3,5 juta orang mengungsi, serta lebih dari 12.000 orang terluka, hilang, dan meninggal dunia (ARUKI, 2025). Secara ekonomi, krisis iklim diperkirakan berpotensi menimbulkan kerugian hingga 3,45% dari Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia pada tahun 2030 atau setara dengan Rp2.380 triliun (Shaid, 2023). Kerugian sistematis ini membuktikan bahwa perubahan iklim bukan sekadar masalah lingkungan, melainkan ancaman langsung terhadap hak untuk hidup, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas tempat tinggal yang layak, serta hak atas kesehatan yang dijamin oleh konstitusi (ARUKI, 2025).

Secara konstitusional, landasan perlindungan iklim berakar kuat pada Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. terdapat berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang telah membantu menginterpretasi lebih jauh maksud dari Konstitusi atas perlindungan tersebut. Sebagai contoh, Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, Putusan No. 3/PUU-VIII/2010, dan Putusan No. 85/PUU-XI/2013 telah menegaskan bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi manusia, sementara hak menguasai negara atas kekayaan alam mengandung kewajiban aktif untuk menjamin kelestarian ekosistem dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara berkeadilan, antar dan intragenerasi.

Putusan MK terkini juga semakin mempertegas perlindungan tersebut. Putusan Nomor 35/2023 tentang perlindungan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang menafsirkan Pasal 33 UUD 1945 selaras dengan prinsip keberlanjutan kuat *(strong sustainability)* melalui pengakuan atas konsep modal alam kritis *(critical natural capital)* serta pengkategorian kegiatan ekstraktif tertentu di pulau kecil sebagai aktivitas yang sangat berbahaya *(abnormally dangerous activities)*. Penguatan hak konstitusional atas lingkungan yang sehat ini dilanjutkan dalam Putusan Nomor 119/2025 yang menegaskan bahwa hak atas partisipasi

merupakan komponen integral dari hak lingkungan hidup, sekaligus memperluas perlindungan hukum terhadap tindakan gugatan strategis untuk menyerang partisipasi publik (Strategic Litigation Against Public Participation atau SLAPP) agar mencakup seluruh lapisan masyarakat, termasuk aktivis lingkungan.

Lebih lanjut, Putusan Nomor 160/2025 terkait Undang-Undang Minerba, MK menetapkan empat parameter konstitusional agar pemanfaatan kekayaan alam benar-benar memenuhi amanat "sebesar-besar kemakmuran rakyat", yaitu dengan tidak menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator tunggal melainkan turut memperhitungkan kualitas hidup, menjaga daya dukung lingkungan di tingkat lokal, memastikan distribusi manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia, serta menjamin keadilan antargenerasi (Para 3.12.2). Jika diterapkan bersamaan dengan Putusan Nomor 35/2023 akan menjadi benteng hukum yang kuat terhadap izin kegiatan ekstraktif destruktif seperti pertambangan batu bara atau nikel. Penegasan krusial dalam Putusan 160/2025 ini juga mencakup pengakuan eksplisit bahwa "kekayaan alam" mencakup jasa lingkungan *(environmental services)* dan sumber daya terbarukan yang bernilai konstitusional, sehingga keempat parameter tersebut kini secara mengikat juga berlaku bagi penerbitan izin proyek karbon di masa depan.

Secara kumulatif, seluruh ketentuan konstitusional dan perkembangan peradilan ini tidak hanya memberi wewenang, melainkan mewajibkan negara untuk mengambil langkah-langkah yang koheren, terkoordinasi, dan memiliki visi jangka panjang untuk mencegah kerusakan lingkungan serta melindungi hak-hak asasi manusia.

Namun, tata kelola perubahan iklim di Indonesia saat ini mengalami masalah mendasar: sektoralisasi dan belum diintegrasikannya prinsip keadilan iklim ke dalam arah pembangunan nasional serta turunannya dalam rezim pengelolaan kekayaan alam. Kebijakan iklim yang ada masih diperlakukan sebagai urusan sektoral sempit yang dikanalisasi pada aspek monetisasi dari aspek upaya mengurangi emisi (misalnya dalam pengaturan terkait Nilai Ekonomi Karbon dalam Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025) tanpa menyentuh secara serius dimensi ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya. Penanganan perubahan iklim yang demikian itu gagal membawa Indonesia menuju transisi ke ekonomi hijau. Akibatnya, pencapaian target penurunan emisi sering kali mengabaikan perlindungan hak-hak kelompok masyarakat terdampak. Tulisan ini bertujuan menganalisis kesenjangan regulasi dan kelembagaan tersebut serta merumuskan rekomendasi reformasi hukum guna mewujudkan pembangunan rendah karbon dengan dimensi keadilan sosial-ekologis yang lebih kuat.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Perubahan Iklim sebagai Krisis Hak Asasi Manusia dan Ketidakadilan Struktural terhadap Kelompok Rentan.

Perubahan iklim di Indonesia tidak terjadi dalam ruang hampa, melainkan berinteraksi dengan ketimpangan sosial, ekonomi, dan politik yang sudah ada sebelumnya (ARUKI, 2025). Laporan IPCC (2022) dan studi internasional menunjukkan bahwa tingkat kerentanan masyarakat terhadap risiko iklim sangat ditentukan oleh tingkat akses mereka terhadap sumber daya, informasi, dan pembuatan keputusan (Islam & Winkel, 2017). Penguasaan agraria dan kekayaan alam di Indonesia didominasi oleh korporasi. Penguasaan kawasan hutan, misalnya, dari 98,25 juta ha Hutan Produksi dan Hutan Lindung di Indonesia, 30 juta (30%) di antaranya dikuasai korporasi (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2023). Sementara alokasi untuk rakyat dalam bentuk Perhutanan Sosial baru mencapai 8,4

juta ha atau hanya 8% dari kawasan hutan Indonesia (Kementerian Kehutanan, 2026). Ketimpangan penguasaan ini diikuti oleh ketidakadilan emisi, di mana lebih dari 50% emisi Indonesia pada periode 2000-2016 berasal dari deforestasi, degradasi, kebakaran hutan dan dekomposisi gambut yang sebagian besar merupakan akibat pembukaan hutan primer dan gambut untuk konsesi kehutanan dan perkebunan (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2018). Ironisnya, kelompok rentan dan marjinal yang paling sedikit menghasilkan emisi gas rumah kaca justru menanggung beban dampak yang paling berat.

DIMENSI KEADILAN IKLIM INDONESIA
1. Keadilan Distributif: Distribusi adil atas beban, risiko, & manfaat 2. Keadilan Prosedural: Akses informasi & partisipasi publik bermakna 3. Keadilan Rekognitif: Pengakuan hak & kondisi khusus kelompok rentan 4. Keadilan Antargenerasi: Perlindungan hak generasi mendatang/anak

Masyarakat adat, nelayan tradisional, petani kecil, masyarakat miskin perkotaan, perempuan, anak-anak, serta penyandang disabilitas merupakan kelompok yang paling terancam oleh krisis iklim (ARUKI, 2025). Data menunjukkan bahwa penyandang disabilitas menghadapi risiko 3 hingga 4 kali lebih tinggi saat terjadi bencana iklim akibat belum tersedianya infrastruktur tanggap darurat yang inklusif, sistem peringatan dini yang terjangkau, serta Akomodasi yang Layak (AYL) (Stein & Stein, 2022). Di kawasan pesisir, seperti di Dusun Simonet Pekalongan, erosi pantai dan banjir rob yang disebabkan kenaikan muka air laut telah memutus ruang hidup warga, memaksa mereka berpindah tanpa adanya jaminan pemulihan hak atas tempat tinggal dan mata pencaharian (ARUKI, 2025).

Dampak perubahan iklim juga menyebabkan perempuan lebih berisiko mengalami kematian akibat perubahan iklim 14 kali lipat dibandingkan laki-laki (Sinombor, 2023). Selain itu, anak-anak, terutama yang di bawah lima tahun, rentan mendapatkan malnutrisi karena terancamnya ketahanan pangan akibat perubahan iklim, di mana mereka berisiko tumbuh dengan kondisi yang menghambat perkembangan kognitif dan kesehatannya (UNICEF, 2021). Tidak hanya anak-anak yang merupakan generasi saat ini saja yang merasakan dampak perubahan iklim, namun generasi yang akan datang, terutama anak-anak yang belum lahir (unborn child) juga berisiko mengalami dampak yang serupa dengan yang dirasakan oleh anak-anak (Nkrumah, 2024). Adapun kemarau yang berkepanjangan akibat perubahan iklim mengakibatkan sumber-sumber air mengering, bahkan kekeringan juga terjadi di irigasi-irigasi sebagai sumber air untuk pertanian sehingga akibat hasil produksi pertanian terus menurun, baik secara kuantitas maupun kualitas (ARUKI, 2025).

Secara internasional, kondisi tersebut merefleksikan perbedaan tanggung jawab berdasarkan prinsip Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR-RC). Dalam hal ini, negara-negara maju secara historis bertanggung jawab atas akumulasi emisi GRK sejak era industri, sedangkan negara berkembang dan kelompok marjinal di dalamnya terpaksa menanggung akibat kehilangan dan kerusakan *(loss and damage)* tanpa dukungan pendanaan yang memadai (Soltau, 2009).

Temuan 2. Fragmentasi Regulasi, Regresi Hukum, dan Ketimpangan Tata Kelola Kekayaan.

Hambatan utama terwujudnya ketahanan iklim di Indonesia terletak pada masih dominannya paradigma resource-based development yang mengedepankan pertumbuhan ekonomi jangka pendek berbasis eksploitasi ekstraktif. Pembangunan kawasan industri, ekspansi perkebunan skala besar, dan pertambangan mineral kritis kerap menimbulkan eksternalitas negatif berupa deforestasi, penggerusan fungsi resapan air, serta konflik agraria.

KRISIS TATA KELOLA HUKUM IKLIM INDONESIA
● Pengaturan yang bersifat Sektoral: UU Energi, UU Minerba, UU Kehutanan terpisah ● Regresi Instrumen Pengaman Lingkungan dan Sosial: UU Cipta Kerja melemahkan partisipasi publik dan instrument Izin Lingkungan ● Komodifikasi Karbon: Fokus pada perdagangan emisi, tanpa disertai kerangka pengaman sosial dan lingkungan yang ketat. ● Defisit Akuntabilitas: Lemahnya skema akuntabilitas penentuan kebijakan, perlindungan hukum warga, serta sanksi untuk memastikan integritas skema NEK.

Kerangka peraturan perundangan-undangan Indonesia terkait perubahan iklim saat ini terfragmentasi ke dalam berbagai undang-undang sektoral seperti UU Pertambangan, Mineral, dan Batubara, UU Energi, UU Kehutanan, dan UU Perkebunan, dan lain-lain, tanpa disertai payung hukum yang menjadi payung/kerangka khusus *(framework law)* untuk perubahan iklim yang mengikat seluruh sektor (ARUKI, 2025). Fragmentasi ini diperburuk oleh kecenderungan regresi perlindungan hukum, sebagaimana terlihat pada pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja yang melemahkan mengikis partisipasi masyarakat dan menggeser izin lingkungan menjadi sekadar persetujuan lingkungan (Wibisana, 2025).

Selain itu, regulasi seperti Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025 tentang Nilai Ekonomi Karbon (NEK) cenderung mengkomodifikasi jasa iklim melalui mekanisme pasar dan perdagangan emisi tanpa disertai pengaturan dan implementasi yang ketat dari kerangka pengamannya. Hal ini berpotensi meminggirkan hak-hak masyarakat adat dan lokal apabila penguasaan atas klaim karbon lebih memprioritaskan keuntungan dari bisnis ini dengan mengorbankan perlindungan ruang hidup dan hak-hak warga.

Lebih spesifik lagi, Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025 tidak menyediakan ketentuan mengenai sanksi bagi pelampauan ambang batas (kuota) emisi GRK. Hal ini tentu saja akan membuat desain perdagangan karbon menjadi tidak akan bekerja dengan baik, karena efektivitas sistem ini sangat mengandalkan adanya ancaman sanksi. Tanpa ancaman sanksi ini, dorongan pelaku usaha untuk melakukan pembelian kredit emisi GRK tidak akan tercipta. Uniknya, Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025 justru menggabungkan sistem perdagangan karbon ini dengan sistem pajak karbon bagi mereka yang emisinya melampaui batas atas emisi GRK. Mekanisme pajak seperti ini tidaklah tepat, karena pajak seharusnya dibebankan pada setiap emisi GRK, tanpa menunggu adanya pelampauan batas emisi.

Di sisi lain, pemerintah dapat dianggap gagal dalam mewujudkan pesat *Advisory Opinion* dari Mahkamah Internasional terkait *regulatory due diligence*. Selain karena belum adanya pembatasan emisi GRK secara meluas, pemerintah juga tidak memiliki kebijakan yang jelas mengenai kewajiban melakukan kajian emisi GRK dan dampak perubahan iklim di dalam Kajian Lingkungan Hidup Strategis atau KLHS (bagi program, rencana, dan kebijakan) dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan atau AMDAL (bagi proyek kegiatan/usaha) Tidak ada pula rencana yang koheren mengenai target penurunan emisi GRK, karena di dalam berbagai peraturan masih terdapat usaha untuk memperpanjang penggunaan batu bara dan bahan bakar fosil, terutama dalam konteks pembangkit listrik.

Temuan 3. Defisit Keadilan Prosedural dan Minimnya Partisipasi Bermakna.

Keadilan iklim mensyaratkan berjalannya keadilan prosedural *(procedural justice)*, yaitu terjaminnya akses atas informasi, partisipasi publik yang bermakna *(meaningful participation)*, serta akses terhadap keadilan *(access to justice)*. Ketiga hal ini telah sejak lama diakui sebagai Demokrasi Lingkungan dalam Prinsip 10 dalam Deklarasi Rio, Di mana kualitas hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat akan tergantung pada kualitas demokrasi itu sendiri (UNECE, 1998). Sayangnya, proses perumusan kebijakan iklim dan

kekayaan alam di Indonesia makin bersifat *top-down*, tertutup, dan tidak didasarkan atas kajian ilmiah *(scientific based policy)*.

Kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas, masyarakat adat, perempuan, dan orang muda, jarang dilibatkan secara formal sejak tahap perencanaan hingga evaluasi kebijakan iklim (ARUKI, 2025). Ketika masyarakat melakukan protes atau mempertahankan ruang hidupnya dari ancaman kerusakan lingkungan akibat proyek-proyek ekstraktif atau Proyek Strategis Nasional (PSN), mereka sering menghadapi ancaman kriminalisasi, kekerasan, atau gugatan strategis terhadap partisipasi publik (Strategic Lawsuits Against Public Participation/SLAPP) (Kemitraan, 2024). Penciutan ruang sipil *(shrinking civic space)* dan penggunaan pasal-pasal karet dalam UU ITE maupun KUHP menjadi penghambat utama pengawasan publik terhadap tata kelola iklim (Freedom House, 2026).

Temuan 4. Diperlukan Pergeseran Paradigma Filosofis: Dari Antroposentrisme yang bersifat Ekstraktif menuju Ekosentrisme dan Keadilan Antargenerasi.

Sistem hukum lingkungan nasional sejauh ini masih didominasi oleh filosofi antroposentrisme utilitarian, di mana alam dan ekosistem hanya dinilai sejauh memberikan kemanfaatan ekonomi bagi manusia. Paradigma ini terbukti gagal mengatasi krisis ekologis global karena mengecualikan nilai intrinsik *(intrinsic value)* dari ekosistem dan keanekaragaman hayati (Stone, 2010).

KEBUTUHAN PERGESERAN PARADIGMA HUKUM
PARADIGMA LAMA (Antroposentris) → PARADIGMA BARU (Ekosentris) ● Alam sebagai modal komoditas → Alam sebagai subjek hukum ● Pertumbuhan ekonomi berbasis ekstraktif → Batas daya dukung ekologis sebagai limit dari *growth* + limitasi pemanfaatan *critical natural capital* ● Pengambilan keputusan *top-down* → *Bottom-up* ● Pendekatan sektoral terpisah → Kerangka Hukum Keadilan Iklim

Salah satu hal penting untuk mewujudkan keadilan iklim adalah dengan memasukkan perspektif ekosentrisme sebagai dasar filosofis pembentukan hukum perubahan iklim (ARUKI, 2025). Pendekatan ini berbeda dari paradigma hukum lingkungan tradisional yang umumnya masih berorientasi pada kepentingan manusia *(anthropocentrism)* (Bosselmann, 2017; Stone, 2010). Dalam pendekatan antroposentris, lingkungan hidup dipandang terutama sebagai sumber daya yang bernilai sejauh memberikan manfaat ekonomi maupun sosial bagi manusia (Norton, 1991; Singer 2011). Sebaliknya, ekosentrisme mengakui bahwa seluruh komponen ekosistem, termasuk hutan, sungai, laut, satwa liar, dan keanekaragaman hayati, memiliki nilai intrinsik yang patut dilindungi, terlepas dari manfaat ekonominya (Washington, 2017).

Keadilan iklim menuntut pergeseran paradigma menuju ekosentrisme yang mengakui hak alam *(rights of nature)*. Perubahan paradigma ini memiliki implikasi hukum yang sangat penting (Kotzé, 2016). Apabila ekosistem dipahami sebagai subjek yang memiliki nilai intrinsik, maka tujuan hukum tidak lagi sekadar mengendalikan pencemaran, melainkan juga menjaga integritas sistem ekologis sebagai prasyarat keberlangsungan kehidupan manusia (Cullinan, 2011). Pendekatan tersebut sejalan dengan perkembangan *ecological jurisprudence* dan *rights of nature* yang mulai berkembang di berbagai yurisdiksi, seperti Ekuador, Bolivia, Selandia Baru, dan Kolombia (Boyd, 2017).

Dalam konteks Indonesia, perspektif ekosentrisme juga selaras dengan Pancasila, khususnya sila kelima mengenai keadilan sosial serta amanat Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki kekayaan alam secara berkelanjutan (Asshiddiqie, 2010). Pergeseran filosofis ini juga

mencakup kewajiban konstitusional untuk melindungi keadilan antargenerasi *(intergenerational equity)*, memastikan bahwa tindakan atau pembiaran kebijakan iklim saat ini tidak mengorbankan hak-hak generasi muda dan generasi yang belum lahir *(unborn child)* untuk menikmati lingkungan hidup yang aman, bersih, dan berkelanjutan (Weiss, 1989; ARUKI 2025). Selain itu, keadilan iklim tidak hanya berbicara mengenai distribusi manfaat bagi manusia, tetapi juga mengenai pemulihan dan perlindungan fungsi ekologis sebagai bagian dari kepentingan publik.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara hukum yang:

- Konsisten dengan UUD 1945 dalam memastikan keadilan intra dan antargenerasi: Menjadikan prinsip keadilan iklim dan konstitusionalisme hijau sebagai landasan utama tata kelola kekayaan alam dan seluruh kebijakan pembangunan nasional.
- Inklusif & Menghormati Hak Asasi Manusia: Menjamin partisipasi bermakna, perlindungan hak, serta penyediaan akomodasi yang layak bagi seluruh kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas, masyarakat adat, perempuan, dan generasi mendatang.
- Ekosentris & Berkelanjutan: Mengakui hak-hak intrinsik alam dan membatasi kegiatan ekonomi ekstraktif agar tetap berada dalam batas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk mengatasi fragmentasi tata kelola, mewujudkan ketahanan iklim, dan menegakkan keadilan sosial-ekologis, Pemerintah dan DPR perlu mengambil langkah-langkah strategis berikut:

Rekomendasi 1. Membentuk Undang-Undang Kerangka Keadilan Iklim (Climate Justice Framework Law).

DPR bersama Pemerintah perlu mempercepat pembahasan Undang-Undang tentang Keadilan Iklim dengan penekanan pada aspek keadilan. Undang-undang ini nantinya berfungsi sebagai framework law yang mewajibkan seluruh sektor pembangunan tunduk pada target iklim nasional dan prinsip keadilan. UU ini harus secara eksplisit mengintegrasikan empat dimensi keadilan iklim (distributif, prosedural, rekognitif, antargenerasi) dan menetapkan kewajiban pengurangan emisi yang ambisius serta memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Rekomendasi 2. Melakukan Harmonisasi dan Pencabutan Regulasi Sektoral yang Regresif.

Pemerintah dan DPR perlu melakukan peninjauan kembali secara mendasar *(comprehensive legal review)* terhadap peraturan perundang-undangan sektoral yang merusak lingkungan dan menghambat keadilan iklim. Langkah ini mencakup:

- Revisi Undang-Undang Cipta Kerja guna mengembalikan kekuatan instrumen AMDAL, izin lingkungan, dan partisipasi publik yang hilang.
- Harmonisasi UU Minerba, UU Energi, UU Kehutanan, dan UU Penataan Ruang agar sejalan dengan prinsip non-regression dan batasan ekologis nasional.

Rekomendasi 3. Merumuskan Indikator Nasional Keadilan Iklim.

Kementerian Lingkungan Hidup bersama Bappenas perlu merumuskan Indikator Nasional Keadilan Iklim sebagai alat ukur perencanaan dan evaluasi pembangunan nasional. Indikator ini tidak boleh hanya mengukur volume penurunan ton CO2e, melainkan wajib mengukur:

- Tingkat penurunan kerentanan kelompok marjinal dan penyandang disabilitas.
- Tingkat pemenuhan hak atas akomodasi yang layak dan aksesibilitas dalam bencana iklim.
- Distribusi manfaat dan beban ekonomi akibat kebijakan transisi energi.
- Luas pemulihan ekosistem terdampak, baik ekosistem alami maupun ekosistem 'buatan' yang dibutuhkan sebagai ruang hidup manusia.

Rekomendasi 4. Menjamin Keadilan Prosedural dan Partisipasi yang Bermakna.

Setiap penyusunan kebijakan iklim, mitigasi, adaptasi, dan tata ruang wajib membuka ruang partisipasi publik secara bermakna, menerapkan prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) bagi masyarakat adat dan lokal serta menjamin partisipasi bermakna *(meaningful participation)* bagi kelompok rentan. Dalam penanganan bencana akibat iklim, Pemerintah menyediakan Akomodasi yang Layak (AYL) bagi penyandang disabilitas dalam penanganan bencana akibat iklim serta menyediakan informasi berformat aksesibel (seperti bahasa isyarat, braille, dan sistem peringatan dini yang inklusif disabilitas. Selain itu perlindungan hukum mutlak (Anti-SLAPP) bagi para pejuang hak atas lingkungan hidup wajib diaktualisasikan.

Rekomendasi 5. Mewujudkan Transisi Energi yang Berkeadilan (Just Energy Transition).

Kementerian ESDM, Kementerian Keuangan, dan Bappenas menyusun peta jalan transisi energi dengan berdasarkan pada bukti-bukti ilmiah dengan proses yang terbuka dan partisipatif. Kebijakan transisi energi tidak berorientasi sekadar memindahkan sumber energi fosil ke energi terbarukan, tetapi memastikan jaminan pemenuhan keadilan bagi mereka yang terdampak transisi energi baik warga lokal, pekerja sektor terdampak, serta pemulihan lingkungan baik pada sumber-sumber energi fosil primer (pemulihan kawasan bekas tambang), pembangkit, dan seluruh rantai nilai terdampak. Selain itu kebijakan harus diarahkan untuk mencegah ketidakadilan akibat berbagai sumber energi baru/terbarukan, seperti perkebunan energi monokultur skala besar serta pengerukan mineral kritis. Transisi energi juga harus menghormati hak atas tanah masyarakat adat dan lokal, tidak menurunkan kapabilitas alam dan masyarakat untuk beradaptasi, serta didorong untuk pengembangan energi berbasis komunitas.

Rekomendasi 6. Reformasi Pembiayaan Iklim dan Mekanisme Pemulihan Kehilangan dan Kerusakan *(Loss & Damage)*.

Kementerian Keuangan perlu mereformasi kebijakan fiskal iklim dengan mengalihkan fokus dari sekedar skema pasar karbon semata dan mulai mengembangkan sistem pendanaan adaptasi dan yang mampu memperkuat sistem sosial dan ekologis untuk beradaptasi serta sistem pemulihan dan/atau kompensasi dari kehilangan dan kerusakan *(loss and damage)* utamanya kepada komunitas lokal dan kelompok rentan. Dalam hal tertentu, pemerintah perlu untuk memulai kajian mengenai pentingnya penerapan skema asuransi wajib bagi loss and damage.

Rekomendasi 7. Memperkuat Penegakan Hukum dan Independensi Peradilan.

Menguatkan kapasitas aparat penegak hukum dan hakim dalam memahami prinsip Green Constitution, ekosentrisme, keadilan iklim, serta berbagai instrumen kerangka pengaman lingkungan dan sosial. Menjamin independensi Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial dari intervensi politik dan komersial, serta memastikan akses keadilan bagi warga dan lingkungan yang terdampak krisis iklim melalui berbagai mekanisme gugatan yang tersedia, seperti *Class Action*, NGO *standing* dan *Citizen Law Suit.*

Lebih spesifik lagi pengadilan perlu untuk melihat pentingnya isu perubahan iklim ini, sehingga putusan yang dibuat tidak terkesan mengada-ada, dan hanya fokus pada hal non-substansi, seperti bentuk objek gugatan dan hak gugat, seperti di dalam kasus terkait RUKN.

PENUTUP

Perubahan iklim di Indonesia merupakan isu ujian pembangunan penting yang bersandar pada tegaknya demokrasi, supremasi hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Di sisi lain, kegagalan mengintegrasikan keadilan iklim ke dalam tata kelola kekayaan alam secara bertanggung jawab juga akan memperdalam regresi demokrasi yang bersumber dari menajamnya ketimpangan sosial-ekologis.

Pilihan yang ada bagi Indonesia bukan lagi sekadar menaikkan target administratif penurunan emisi, melainkan melakukan reformasi hukum struktural melalui pembentukan Undang-Undang Kerangka Keadilan Iklim. Hanya dengan menempatkan keadilan distributif, prosedural, rekognitif, dan antargenerasi sebagai bagian dari prinsip konstitusional yang mengikat, Indonesia dapat membangun ketahanan iklim sejati yang melindungi seluruh rakyat dan menjaga keberlanjutan bumi bagi generasi sekarang dan mendatang dalam kerangka negara hukum Republik Indonesia.

DAFTAR RUJUKAN

Aliansi Rakyat untuk Keadilan Iklim (ARUKI). (2025). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Keadilan Iklim. Jakarta: ARUKI.

Asshiddiqie, J. (2010). Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Rajawali Pers.

Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia. Cornell University Press.

[Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2021). Indonesia Long-Term Strategy for Low Carbon and Climate Resilience 2050 (LTS-LCCR 2050). Jakarta: Bappenas.

Bosselmann, K. (2017). The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance (2nd ed.). London: Routledge.

Boyd, David R. (2017). The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World. Toronto: ECW Press.

Brown Weiss, E. (1989). In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity. Tokyo: United Nations University Press.

Butt, S. (2023). Judicial dysfunction in Indonesia. Melbourne University Press.

Chalifour, N. J. (2021). Equity Considerations in Loss and Damage. In M. Doelle & S. L. Seck (Eds.), Research Handbook on Climate Change and Loss & Damage (pp. 21–38). Edward Elgar Publishing.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia STC4360-2018 (Rights of the Amazon Rainforest). Bogota: Corte Constitucional.
Cullinan, Cormac. (2011). Wild Law: A Manifesto for Earth Justice. 2nd ed. Cambridge: Green Books.
Freedom House. (2026). Indonesia: 2026. Freedom House.
Hamid, U., Irianto, S., & Assegaf, R. S. (2026). Tuntutan Reformasi Hukum: Konstitusionalisme, Daulat Sipil, dan Keadilan Sosial-Ekologis. Policy Brief Hukum.
Human Rights Council Resolution 7/23, Human rights and climate change, adopted at 41st meeting, 28 March 2008.
Human Rights Council, "Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights," A/HRC/10/61, 15 January 2009.
Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of A Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment," A/HRC/43/53, 30 December 2019.
Institute for Criminal Justice Reform (ICJR). (2025). Sembilan masalah dalam RUU KUHAP. Jakarta: ICJR.
Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Cambridge University Press.
Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report. Geneva: IPCC.
Islam, S. N., & Winkel, J. (2017). Climate Change and Social Inequality. DESA Working Paper No. 152. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
Kemitraan. (2024). Catatan kelabu perlindungan terhadap pembela HAM. Jakarta: Kemitraan.
Kementerian Kehutanan. (2026). Daftar capaian Perhutanan Sosial [Set data]. GoKUPS Kementerian Kehutanan. Diambil pada 11 Agustus 2026, dari https://gokups.hutsos.kehutanan.go.id
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Statistik Direktorat Jenderal PHL 2023, hlm. 95-126.
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2018). Indonesia second biennial update report under the United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations Framework Convention on Climate Change. https://unfccc.int/sites /default/files/resource/Indonesia-2nd_BUR.pdf
Kotzé, L. J. (2016). Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Oxford: Hart Publishing.
Kuehn, R. R. (2000). A Taxonomy of Environmental Justice. Environmental Law Reporter, 30, 10681–10703.
Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). How democracies die. Crown.
Mietzner, M. (2026). Ruling Indonesia: Jokowi's presidency in an age of democratic crisis and great power competition. University of Michigan Press.
Mochtar, Z. A. (2026). Konservatisme yang menguat dan independensi lembaga negara yang melemah: Mencari relasi dan mendedah jalan perbaikan [Pidato Pengukuhan Guru Besar]. Universitas Gadjah Mada.
Norton, Bryan G. (1991). Toward Unity among Environmentalists. New York: Oxford University Press.

Nkrumah, B. (2024). Future citizens: Intergenerational equity in climate activism. Dalam K. Bouwer, U. Etemire, T.-L. Field, & A. O. Jegede (Ed.), Climate litigation and justice in Africa (hlm. 313–331). Bristol University Press. https://doi.org/10.51952/9781529228977.ch014

O'Donnell, Erin. (2018). Legal Rights for Rivers: Competition, Collaboration and Water Governance. London: Routledge.

Organization of American States (OPAS). (2018). Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement). Escazú: OAS.

Power, T. P. (2021). Serangan atas akuntabilitas: Politisasi penegakan hukum dan penggelembungan kekuasaan eksekutif. Dalam T. Power & E. Warburton (Eds.), Demokrasi di Indonesia: Dari stagnasi ke regresi. KPG.

Robinson, M. (2018). Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future. New York: Bloomsbury Publishing.

Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. The University of Chicago Law Review, 85(2), 545–584.

Schlosberg, D. (2007). Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature. Oxford: Oxford University Press.

Shaid, Nur Jamal, "Sri Mulyani Sebut Perubahan Iklim Bisa Rugikan Triliunan", Kompas 12 Juli 2023, https://money.kompas.com/read/2023/07/12/204021826/sri-mulyani-sebut-perubahan-iklim-bisa-rugikan-negara-hingga-triliunan?page=all.

Singer, Peter. (2011). Practical Ethics. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Sinombor, S. H. (2023, 1 Agustus). Perempuan paling berisiko terdampak perubahan iklim. Kompas.id. https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/07/31/perempuan-hadapi-dampak-paling-berisiko

Soltau, F. (2009). Fairness in International Climate Change Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Stein, Penelope J. S., & Michael Ashley Stein. "Climate Change and the Right to Health of People with Disabilities." The Lancet Global Health Vol. 10 No. 1 (2022), e24–e25.

Stone, C. D. (2010). Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment (3rd ed.). Oxford University Press.

[UNICEF] United Nations Children's Fund. (2021). *The climate crisis is a child rights crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index*. https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis-summary-report.pdf

[UNECE] United Nations Economic Commission for Europe. (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Aarhus: UNECE.

Washington, H., Taylor, B., Kopnina, H., Cryer, P., & Piccolo, J. J. (2017). Why Ecocentrism Is the Key Pathway to Sustainability. The Ecological Citizen, 1(1), 35–41.

Wibisana, A. G. (2025). Kegamangan sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan: Melihat UU Ciptaker dari perspektif prinsip non-regresi. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 55(3), 433–470.

Weiss, E. B. (1989). *In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity*. United Nations University.

World Bank. (2023). Indonesia Country Climate and Development Report. Washington, DC: World Bank.

World Justice Project. (2025). Rule of Law Index 2025: Indonesia. WJP.

17. Energi | Titik Nadir Krisis Energi: Desak Reformasi Ketenagalistrikan dan Transisi Berkeadilan

Penulis : Bhima Yudhistira Adhinegara[21]

RINGKASAN EKSEKUTIF

Krisis energi di Indonesia bukan sekadar persoalan teknis pasokan listrik atau BBM, melainkan krisis tata kelola yang telah berlangsung selama beberapa dekade. Produksi minyak turun sekitar 26% dalam satu dekade terakhir, dari 287,9 juta barel per tahun (2014) menjadi 211,8 juta barel per tahun (2024), sementara ketergantungan pada bahan bakar fosil terus meningkat walaupun sudah ditetapkan target menambah porsi bauran energi terbarukan. Seiring ambisi pertumbuhan ekonomi 8% yang dicanangkan pemerintahan Presiden Prabowo Subianto, permintaan energi fossil terus meningkat.

Ketergantungan pada energi fossil membuat Indonesia harus mengimpor energinya yang semakin besar sejak 2004. Saat ini Indonesia mengimpor sekitar 1 juta barel per hari dalam bentuk minyak mentah dan BBM, dan 80 persen dari 8 juta ton elpiji. Adanya gejolak geopolitik global—khususnya konflik kawasan Timur Tengah—semakin memperparah kerentanan sistem energi nasional.

Di tengah situasi ini, diskursus transisi energi yang digaungkan pemerintah dan lembaga-lembaga nasional dan internasional belum menyentuh akar persoalan ketidakadilan distribusi energi, absennya partisipasi bermakna masyarakat lokal dan komunitas adat, serta minimnya narasi yang menjangkau kebutuhan hidup rakyat sehari-hari. Upaya memanfaatkan energi terbarukan berbasis komunitas kerap menghadapi hambatan regulasi, rantai perizinan yang panjang, dan logika investasi skala besar yang mendominasi kebijakan energi, khususnya ketenagalistrikan.

Tulisan ini bertujuan untuk memetakan masalah dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang konkret. Beberapa masalah yang saling berkelindan, antara lain krisis pasokan dan tata kelola bahan bakar, ketidakadilan distribusi energi, hambatan regulasi dan kelembagaan, serta minimnya narasi dan partisipasi publik. Rekomendasi kebijakan yang diajukan: (1) percepatan substitusi pembangkit listrik diesel dengan pembangkit energi terbarukan terdistribusi yang dikelola oleh komunitas, salah satunya PLTS, mikro-hidro, dan angin; (2) reformasi regulasi untuk energi komunitas; (3) melengkapi transisi energi dengan indikator sosial untuk mewujudkan transisi yang berkeadilan; (4) melakukan desentralisasi energi terukur dan mereformasi monopoli PLN; (5) membentuk dana transisi energi daerah dengan memanfaatkan *windfall profit tax* dan pungutan bea keluar batu bara dan nikel serta mineral lainnya; (6) membangun narasi transisi energi berbasis kebutuhan hidup masyarakat; (7) mereformasi paradigma kebijakan energi yang berbasiskan pada pemanfaatan energi terbarukan setempat; (8) elektrifikasi transportasi publik berkeadilan; dan (8) optimalisasi peran Danantara dengan pengelolaan yang transparan dan akuntabilitas publik yang ketat.

[21] Draft awal tulisan ini disiapkan berdasarkan diskusi panel yang dilakukan pada tanggal 13 April di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang dihadiri oleh Fabby Tumiwa, Suraya A Afiff, Melky Nahar, Agung Wibowo, Mas Achmad Santosa, Laode M Syarif, Mardiyah Chamim, Sandrayati Moniaga, dan Aprillianty. Tabita Diela dan Viky Arthiando Putra hadir sebagai notulen. Tulisan ini sudah melalui proses peer review oleh Fabby Tumiwa dan Grita Anindarini.

PENDAHULUAN

Energi merupakan fondasi kehidupan modern sekaligus prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi, penguatan daya saing industri, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, kebijakan energi seharusnya tidak hanya berfokus pada menentukan ketahanan pasokan energi, tetapi juga memenuhi pemerataan pembangunan, memperkuat daya saing nasional, dan mendukung pencapaian target pembangunan berkelanjutan. Di Indonesia, pemerintah telah menempatkan transisi energi sebagai salah satu agenda strategis nasional, sejalan dengan komitmen menuju pembangunan rendah karbon dan pencapaian target emisi gas rumah kaca. Namun, implementasi transisi energi masih menghadapi berbagai persoalan mendasar yang menunjukkan bahwa transformasi sektor energi belum sepenuhnya berjalan secara adil, inklusif, dan berkelanjutan.

Paradoks tersebut tampak jelas pada daerah-daerah penghasil batu bara dan nikel yang menjadi tulang punggung penyediaan energi nasional. Meskipun berkontribusi besar terhadap perekonomian nasional, banyak penduduk tersebut masih menghadapi akses listrik yang terbatas, harga yang mahal, kualitas pasokan yang kurang andal, serta menanggung dampak sosial dan lingkungan yang tinggi. Masyarakat lokal dan masyarakat adat menjadi kelompok yang paling banyak menanggung biaya ekologis dari eksploitasi sumber daya energi, tetapi memperoleh manfaat ekonomi yang relatif kecil. Dalam konteks target pertumbuhan ekonomi 8 persen akan meningkatkan kebutuhan energi, dan pada saat bersamaan ketidakpastian geopolitik global yang memengaruhi keamanan pasokan energi. Untuk itu arah kebijakan yang diambil saat ini akan menentukan ketahanan energi dan pola pembangunan Indonesia dalam beberapa dekade mendatang. Tanpa pembenahan tata kelola yang mendasar, transisi energi berisiko menjadi agenda yang lebih berorientasi pada investasi dan penggunaan teknologi dibandingkan dengan pemerataan manfaat bagi masyarakat.

Berbagai persoalan tersebut saling berkaitan dan mencerminkan tantangan struktural dalam tata kelola sektor energi. Penurunan produksi minyak dan gas bumi dalam negeri belum diimbangi oleh diversifikasi produksi dari sumber energi yang memadai dan sumber lainnya sehingga meningkatkan ketergantungan terhadap impor dan memperbesar kerentanan terhadap fluktuasi harga energi global. Pada saat yang sama, pembangunan energi terbarukan masih menunjukkan ketimpangan spasial. Investasi lebih banyak terkonsentrasi pada proyek-proyek berskala besar di wilayah Jawa–Bali, sementara wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) masih menghadapi keterbatasan akses energi serta biaya listrik yang relatif lebih tinggi.

Hambatan tersebut diperkuat oleh kerangka regulasi dan kelembagaan yang belum sepenuhnya mendukung pengembangan energi terbarukan. Proses perizinan yang panjang, kompleksitas negosiasi serta minimnya transparansi proses *Power Purchase Agreement* (PPA) dengan PLN, serta keterbatasan akses terhadap pembiayaan meningkatkan biaya transaksi dan menghambat berkembangnya inisiatif energi berbasis komunitas maupun pemerintah daerah. Di sisi lain, transisi energi masih lebih banyak diposisikan sebagai agenda teknokratis yang didominasi oleh pemerintah dan pelaku usaha serta investor. Ruang partisipasi masyarakat, termasuk masyarakat adat dan komunitas lokal yang terdampak langsung, masih terbatas sehingga prinsip keadilan dalam transisi energi belum sepenuhnya terwujud.

Tulisan ini bertujuan mengkaji berbagai isu dan tantangan dalam tata kelola energi Indonesia, mulai dari ketimpangan akses dan distribusi energi, hambatan regulasi dan kelembagaan

dalam pengembangan energi terbarukan, hingga pembiayaan dan reformasi kelembagaan sektor ketenagalistrikan. Diskusi ini juga bermaksud mengeksplorasi strategi untuk memperkuat peran masyarakat dan komunitas lokal dalam transisi energi, merumuskan mekanisme fiskal yang mendukung pengembangan energi berbasis komunitas, serta membangun narasi kebijakan yang mampu mendorong transisi energi yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional.

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Ketidakadilan Distribusi Energi: Siapa yang Menentukan, Siapa yang Menanggung

Meskipun rasio elektrifikasi nyaris mencapai 100%, pada kenyataannya masih banyak desa tidak terelektrifikasi secara terus menerus 24 jam. Ketimpangan ini terutama mencolok di daerah-daerah yang justru menjadi penghasil bahan bakar fosil. Sebagai contoh, pada 2025 terdapat 110 desa yang tersebar di 6 kabupaten/kota di Kalimantan Timur, salah satu daerah utama penghasil batubara, yang belum teraliri listrik. Kondisi ini adalah paradoks bagi desa-desa di daerah penghasil batu bara, minyak, gas dan nikel yang justru menikmati listrik yang kotor dan tidak andal.

Dari 69,5 GW penambahan kapasitas pembangkit dan *storage* nasional yang direncanakan dalam Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PLN 2025-2034, 42,6 GW diantaranya berasal dari energi baru dan terbarukan. Hampir setengah dari penambahan Energi Baru Terbarukan (EBT) direncanakan berasal dari Jawa, Madura, dan Bali, padahal potensi energi terbarukan justru banyak terdapat di luar Jawa. Akibatnya, komunitas di luar Jawa menanggung *opportunity cost* yang signifikan: mereka kehilangan kesempatan untuk mendapatkan listrik yang lebih andal dan lebih murah dalam jangka panjang. Subsidi listrik yang diberikan negara pun menjadi tidak efektif karena mengalir ke lokasi yang sudah lebih maju, bukan ke wilayah yang paling membutuhkan.

Ketidakadilan energi di Indonesia bersifat struktural, bukan insidental. Sistem ketenagalistrikan yang dimonopoli oleh PLN dan digerakkan oleh logika investasi skala besar secara sistematis mengeksklusi komunitas lokal dari manfaat transisi energi. Pasal 33 UUD 1945 yang diamanatkan untuk menjamin pengelolaan SDA bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat justru lebih banyak ditafsirkan sebagai hak kontrol negara terhadap sumber daya alam, yang digunakan untuk mengumpulkan rente, bukan sebagai kewajiban distribusi kemakmuran. Bahkan terdapat kasus kriminalisasi masyarakat yang mengembangkan energi terbarukan skala komunitas melalui regulasi UU 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Ketentuan pidana terhadap orang yang melakukan penyediaan tenaga listrik tanpa izin operasi menghambat transisi energi.

Paradigma pembangunan di Indonesia dalam praktiknya masih merefleksikan *weak sustainability*, dimana perlindungan ekologis kerap dinegosiasikan demi pertumbuhan ekonomi. Padahal, kerangka konstitusional Indonesia justru mengarah pada pendekatan *strong sustainability*. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menegaskan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Hal ini dipertegas Mahkamah Konstitusi melalui putusan No. 35/PUU-XXI/2023 yang mengkualifikasi pulau-pulau kecil dan keanekaragaman hayatinya sebagai “modal alam kritis” yang tidak dapat digantikan oleh kekayaan buatan manusia. Namun, sebagaimana

disoroti, putusan-putusan progresif MK sering tidak diadopsi oleh eksekutif karena tidak ada mekanisme sanksi atau penegakan dan lemahnya *demand* publik untuk menegakkannya.

Temuan 2. Kesenjangan Implementasi Energi Terbarukan dan Hambatan bagi Energi Berbasis Komunitas

Indonesia memiliki potensi teknis energi terbarukan yang sangat besar—rata-rata radiasi matahari 4,75 kWh/m² per hari dan potensi praktis PVOUT sekitar 3,77 kWh/kWp per hari (Askar dkk, 2026)—namun potensi ini belum dapat diakses oleh masyarakat di daerah terpencil. Kesenjangan antara potensi dan realitas ini disebabkan oleh kombinasi hambatan: biaya awal investasi yang tinggi, rantai perizinan yang panjang dan mahal, dominasi PLN atas jaringan distribusi, dan minimnya skema pembiayaan yang ramah komunitas.

Program penambahan Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS) secara signifikan yang dijanjikan pemerintah belum didukung oleh landasan akademik yang transparan, terutama terkait kebutuhan riil dan mekanisme distribusi manfaatnya. Tanpa landasan akademik tersebut, risiko bahwa program tersebut hanya menguntungkan IPP (*Independent Power Producer*) besar—bukan komunitas—sangat tinggi. Tidak hanya itu, ekosistem untuk mendorong pengembangan panel surya di Indonesia terkendala regulasi yang tidak konsisten. Setidaknya sejak 2018, regulasi terkait penggunaan PLTS atap telah berubah sebanyak 4 kali, hingga terakhir adalah melalui Permen ESDM No. 2 Tahun 2024. Pun, dalam Permen ESDM No. 2 Tahun 2024 ini, sekma *net-metering*, yang seharusnya merupakan insentif bagi pelanggan rumah tangga untuk menggunakan PLTS Atap, dihapus. Sehingga tanpa skema ini, penambahan panel surya justru akan semakin melambat.

Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk energi di daerah sangat kecil, bahkan tidak ada dibandingkan kebutuhan yang ada, dan dalam pemerintahan saat ini, dana Transfer ke daerah bahkan dipotong dengan alasan efisiensi dan realokasi untuk pembiayaan program prioritas presiden. Hambatan lain yang kritis adalah regulasi yang membelenggu inisiatif komunitas: menjual listrik ke tetangga bisa berujung pidana, sementara menjual ke PLN pun tidak diperbolehkan tanpa izin khusus.

Sebagai langkah mendukung transisi energi, pemanfaatan dana desa untuk pembangkit energi terbarukan skala komunitas bisa dioptimalkan. Sejauh ini kurang dari 1% dana desa yang dimanfaatkan untuk pembangkit energi. Studi CELIOS tahun 2026 mencatat setidaknya baru terdapat 3.076 desa di Indonesia yang memanfaatkan energi surya untuk rumah tangga, angka ini menurun dari 4.176 desa pada 2021.

Mekanisme RUPTL yang berpusat pada logika investasi skala besar tidak memiliki kaitan dengan kebutuhan elektrifikasi desa. Daerah tidak memiliki ruang untuk menyampaikan pendapat dalam pengaturan ketenagalistrikan yang berlaku saat ini. Peserta FGD menilai ini sebagai bentuk sentralisasi kekuasaan energi yang bertentangan dengan semangat desentralisasi.

Temuan 3. PLN: Antara Pasal 33 dan Kebutuhan Reformasi

Terdapat ketegangan mendasar antara posisi PLN sebagai perangkat melaksanakan amanat Pasal 33 UUD 1945 dan kebutuhan akan sistem energi yang lebih demokratis. PLN sebagai satu-satunya penyedia listrik sudah ketinggalan zaman. PLN sebagai penyedia listrik adalah model 20 tahun lalu. Namun, saat ini, ketika ekonomi dan teknologi semakin berkembang, publik bisa memanfaatkannya. Dengan demikian, langkah yang diperlukan adalah mereposisi

peran PLN.

Putusan MK 2023 yang mempertahankan PLN sebagai manifestasi Pasal 33 perlu ditafsirkan ulang bahwa tanggung jawab negara menyediakan listrik yang dilakukan oleh BUMN tidak harus dalam struktur PLN yang terintegrasi vertikal dari pembangkitan, transmisi, distribusi dan retail dengan wilayah usaha di seluruh wilayah Indonesia, dan menerapkan tarif listrik yang seragam. Struktur industri kelistrikan walaupun dikuasai oleh negara tapi dapat dilakukan oleh sejumlah BUMN kelistrikan yang wilayah usaha-nya berdasarkan pulau atau regional, atau berdasarkan fungsinya, misalnya pengelolaan jaringan transmisi dilakukan oleh BUMN terpisah. Demikian juga bagian tertentu dari rantai pasok ketenagalistrikan dapat dibuka untuk partisipasi publik atau komunitas tanpa negara kehilangan kontrol. Dengan demikian PLN perlu diposisikan sebagai *enabler*, bukan *gatekeeper*.

Temuan 4. Politik Energi sebagai Akar Masalah

Sorotan utama saat ini perlu melihat bahwa masalah terdalam bukan pada teknologi atau kapasitas, melainkan pada politik energi itu sendiri. Politik energi kini berfokus pada pemenuhan permintaan energi dari industri yang menyebabkan tidak adanya pembatasan konsumsi. Tanpa reformasi pada tataran politik energi—yakni siapa yang menentukan prioritas energi dan untuk kepentingan siapa—penambahan kapasitas energi terbarukan seberapa pun tidak akan pernah mencukupi kebutuhan yang terus didorong naik oleh ekspansi industri.

Selain itu, terdapat komunitas lokal dan masyarakat adat yang sudah memiliki inisiatif sumber daya energi secara gratis. Akan tetapi, inisiatif ini terhambat karena ketiadaan lembaga pengampu yang kuat dan adanya fragmentasi kebijakan antara Kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, dan pemerintah daerah. FGD mengidentifikasi fragmentasi kelembagaan sebagai hambatan sistemik yang melemahkan upaya transisi energi berbasis komunitas. Inisiatif bank sampah biogas, misalnya, terjebak di antara yurisdiksi ESDM, KLH, dan pemerintah daerah tanpa ada satu pun yang mengambil peran kepemimpinan. Contoh lain adalah pengembangan energi terbarukan di kawasan hutan yang menimbulkan tumpang tindih peraturan. Fragmentasi serupa terjadi di tingkat gerakan masyarakat sipil: organisasi energi, agraria, dan lingkungan bekerja secara terpisah tanpa konsensus strategis bersama yang berorientasi pada keberlanjutan (*sustainability*) dan kemandirian energi yang berkeadilan.

Krisis energi lebih dari persoalan kekurangan pasokan listrik: ketimpangan akses air, tanah, dan kekayaan alam lainnya merupakan bagian dari krisis yang sama. Dimensi struktural lain juga tidak bisa luput dari perhatian. Adanya konflik kepentingan di kalangan pejabat yang memiliki industri kekayaan alam turut menciptakan pembiaran terhadap praktik-praktik eksploitatif. Beberapa kepala daerah terkaya, mayoritas diduga memiliki bisnis di sektor batu bara, nikel, sawit, dan migas, sehingga mendorong perubahan politik energi dari dalam sistem menjadi sangat sulit.

Temuan 5. Biaya Sosial Ekologis yang Tidak Dihitung

Salah satu temuan paling kritis dari FGD FIAD adalah absennya perhitungan terhadap biaya sosial-ekologis dari sistem energi yang ada. Masyarakat di sekitar tambang nikel di Halmahera Tengah, misalnya, kini harus membeli air bersih karena sumber air mereka terkontaminasi oleh operasi pertambangan yang mendukung rantai pasokan baterai kendaraan

listrik—yang ironisnya dipromosikan sebagai bagian dari transisi energi hijau.

Permasalahan terkait absennya perhitungan biaya eksternalitas ini salah satunya berakar dari minimnya asesmen terkait dampak sosial dan ekologis dari pengembangan energi sejak tahap perencanaan. Hingga saat ini, penyusunan dokumen perencanaan energi dan ketenagalistrikan seperti Rencana Umum Energi Nasional, Rencana Ketenagalistrikan Nasional, maupun rencana yang lebih detail seperti Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PLN tidak dilandasi dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategis. Padahal secara global, praktik penerapan KLHS pada rencana pengembangan energi dan sistem jaringan terus meningkat secara global, seperti di Uni Eropa, melalui Arahan Uni Eropa 2001/42/EC. Absennya penerapan KLHS ini berdampak pada perencanaan energi dan ketenagalistrikan disusun tanpa memperhitungkan risiko lingkungan, seperti perubahan iklim, serta peningkatan risiko terhadap kesehatan dan keselamatan manusia, sejak hulu.

Ongkos eksternalitas, khususnya kerugian sosial-ekologis ini seluruhnya dibebankan pada masyarakat, sementara keuntungan mengalir ke pusat dan ke pemegang saham perusahaan. Paradoks bahwa transisi energi yang menciptakan korban baru di komunitas terdampak ini menunjukkan bahwa konsep transisi energi yang berlaku saat ini masih terjebak dalam logika ekstraktivisme. Oleh karena itu reformasi fiskal yang mengaitkan insentif dengan biaya sosial-ekologis yang sebenarnya, bukan hanya dengan output produksi, merupakan kebutuhan mendesak.

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang sistem energinya bersih, andal, berkeadilan, dan berkelanjutan dengan menjadikan transisi energi sebagai bagian dari pembangunan ekonomi, pendidikan, dan budaya yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi Jangka Pendek

- **Percepatan substitusi pembangkit diesel BBM dengan pembangkit terbarukan skala komunitas.** Segera laksanakan program substitusi pembangkit listrik tenaga diesel di daerah terpencil dengan Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS), mikro-hidro, angin dan sistem penyimpanan energi. Dengan adanya ekspansi transisi energi terutama panel surya, mikro-hidro, dan angin dimana momentum ini perlu segera diterjemahkan ke dalam *baseline* kebutuhan riil yang transparan serta mekanisme distribusi manfaat yang jelas bagi komunitas, bukan hanya IPP besar.
- **Reformasi regulasi untuk energi komunitas.** Revisi regulasi yang saat ini mengkriminalisasi penjualan listrik antarwarga dan menghambat partisipasi komunitas dalam sistem ketenagalistrikan. Bentuk kerangka hukum yang memungkinkan komunitas memproduksi, menggunakan, dan menjual energi terbarukan secara mandiri dengan perlindungan hukum yang jelas.
- **Mengintegrasikan indikator sosial-lingkungan dalam setiap proyek transisi energi.** Integrasikan indikator sosial yang terukur dalam setiap program transisi energi, contohnya meliputi: penurunan pengeluaran energi rumah tangga miskin, penciptaan lapangan kerja, penurunan angka penyakit terkait polusi udara di daerah pembangkit energi fosil, jumlah komunitas maupun rumah tangga yang mengalami relokasi akibat proyek energi, akses terhadap program perlindungan sosial serta dukungan transisi bagi

pekerja dan keluarga yang terdampak, serta tingkat partisipasi masyarakat lokal dalam proyek energi terbarukan. Implementasi indikator ini perlu untuk dilaporkan melalui mekanisme pelaporan berkala yang dapat diakses publik.

Rekomendasi Jangka Menengah

- **Lakukan desentralisasi energi terukur, restrukturisasi dan reposisi peran PLN.** Reposisi PLN dari *gatekeeper* menjadi *enabler* yang memungkinkan komunitas dan masyarakat umum berpartisipasi dalam pengembangan energi terbarukan yang tersedia di kawasannya. PLN perlu memiliki *Key Performance Indicator* yang terkait dengan penurunan kesenjangan akses listrik antardaerah, porsi proyek energi terbarukan skala komunitas dalam portofolio, dan keterlibatan UMKM lokal. Secara spesifik, pelibatan UMKM harus bisa diukur dengan jumlah *offtake agreement* atau skema tarif khusus untuk penggunaan energi produktif untuk UMKM. Secara bertahap dukungan desentralisasi melalui pemisahan fungsi transmisi, distribusi, dan ritel agar komunitas dapat memilih peritel listrik hijau, terutama di daerah dengan potensi energi terbarukan tinggi.
- **Bentuk Dana Transisi Energi Daerah.** Manfaatkan mekanisme *windfall profit tax* dan pungutan bea keluar batu bara dan nikel untuk membentuk Dana Transisi Daerah yang hanya dapat digunakan untuk pembangkit energi terbarukan komunitas, efisiensi energi rumah tangga miskin, dan infrastruktur transportasi publik rendah karbon di daerah. Tidak hanya itu, dana transisi energi daerah juga dapat digunakan untuk upaya transisi energi berkeadilan, misalnya untuk pengembangan diversifikasi ekonomi daerah pasca-tambang, termasuk fasilitasi pengembangan entitas teknis-vokasi di daerah penghasil batubara, maupun pelatihan ulang dan jaminan sosial untuk pekerja tambang. Mengacu pada model India di mana 5% dari produksi batu bara dialokasikan untuk pengembangan energi terbarukan, mekanisme serupa perlu diterapkan di Indonesia dengan pengawasan publik yang ketat.
- **Bangun narasi transisi energi berbasis kebutuhan hidup masyarakat**. Integrasikan materi transisi energi ke dalam kurikulum sekolah, pesantren, dan kampus. Libatkan tokoh adat, pemuka agama, seniman, dan komunitas untuk mengubah narasi dari "proyek teknokratik" menjadi "gerakan masyarakat". Redefinisi energi secara publik: energi bukan hanya listrik, melainkan mencakup pangan, air, dan seluruh sumber daya penghidupan.

Rekomendasi Jangka Panjang

- **Reformasi paradigma kebijakan energi menuju supremasi ekologi.** Integrasikan prinsip *strong sustainability* sebagaimana ditafsirkan dalam Putusan MK 35/PUU-XXI/2023 ke dalam seluruh regulasi sektoral energi. Paradigma kebijakan perlu bergeser dari sentralisme investasi menuju pengakuan interdependensi antara manusia dan alam (*ecocentrism*). Hukum lingkungan hidup perlu ditransformasi menuju ecological constitutionalism yang menempatkan batas-batas ekologis sebagai batasan yang tidak bisa dikompromikan dengan pertumbuhan ekonomi.
- **Elektrifikasi transportasi publik berkeadilan.** Evaluasi anggaran subsidi yang selama ini lebih banyak menguntungkan penduduk kota (seperti subsidi kendaraan listrik). Arahkan subsidi untuk pengembangan angkutan umum di daerah yang berstandar nasional. Elektrifikasi transportasi publik harus mencakup daerah, bukan hanya kota besar, agar manfaat transisi energi terdistribusi secara adil. Sisi keadilan juga mencakup penetapan tarif yang tetap terjangkau bagi masyarakat berpendapatan rendah di daerah, serta desain infrastruktur yang aksesibel bagi kelompok rentan, termasuk perempuan, lansia, dan penyandang disabilitas.
- **Optimalisasi peran Danantara dengan akuntabilitas publik yang ketat.** Danantara perlu selektif dan terarah dalam membiayai proyek energi: prioritaskan ekspansi PLTS

komunitas sebagai bagian dari program 100GW PLTS Pemerintah, hindari pembiayaan hilirisasi intensif batu bara yang mengunci emisi jangka panjang, hindari pembiayaan untuk pengembangan PLT Sampah yang dalam praktiknya membawa risiko tinggi terhadap kesehatan dan lingkungan, dan biayai proyek efisiensi energi di sektor industri dan bangunan. Integrasi prinsip hukum lingkungan, keterbukaan informasi publik, dan minimisasi figur politik aktif di posisi strategis adalah prasyarat agar peran Danantara tidak tersandera konflik kepentingan.

PENUTUP

Transformasi energi Indonesia tidak cukup diukur dari bertambahnya kapasitas pembangkit atau tercapainya target energi terbarukan. Tantangan utamanya adalah memastikan bahwa transisi energi berlangsung adil, inklusif, dan berkelanjutan, dengan manfaat yang dirasakan masyarakat dan biaya sosial-ekologis yang tidak dibebankan kepada kelompok rentan. Karena itu, reformasi perlu mengubah tata kelola energi dari yang terpusat dan berorientasi investasi menuju sistem yang memberi ruang bagi komunitas, memperkuat akuntabilitas, dan menempatkan batas ekologis sebagai dasar pengambilan keputusan.

Transisi energi pada akhirnya bukan sekadar perubahan sumber energi, melainkan perubahan tentang siapa yang menentukan, siapa yang memperoleh manfaat, dan siapa yang menanggung biayanya. Indonesia membutuhkan sistem energi yang bersih, andal, berkeadilan, dan mampu memperkuat kemandirian serta kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

Askar, M. W., Lianasari, A., Adhinegara, B. Y., & Darmawan, J. (2026). *Indeks kesiapan transisi energi desa 2026*. Center of Economic and Law Studies (CELIOS). https://celios.co.id/wp-content/uploads/2026/03/Indeks-Kesiapan-Transisi-Energi-Desa-2026.pdf

Badan Pusat Statistik. (2026). *Produksi minyak bumi dan gas alam, 1996–2024*. https://www.bps.go.id/id/statistics-table/1/MTA5MiMx/produksi-minyak-bumi-dan-gas-alam--1996-2023.html

Muhayatul, & Umar, G. (2025). Transformasi energi terbarukan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan: Studi evaluatif atas kebijakan dan implementasi di Indonesia. *Trends in Applied Sciences, Social Sciences, and Education*, *3*(1), 13–30. https://ejournal.pabki.org/index.php/TASE

Prasetiyo, A. (2022). *Momentum transisi energi di tengah windfall profit batu bara*. Trend Asia. https://trendasia.org/momentum-transisi-energi-di-tengah-windfall-profit-batu-bara/

Rahmat, M. H. (2016). *Krisdaren, krisis energi dan/atau darurat energi*. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. https://setkab.go.id/krisdaren-krisis-energi-danatau-darurat-energi/

Saleh, M., Adhinegara, B. Y., Fikri, M. Z., & Askar, M. W. (2025). *Kritik peta jalan transisi energi: Sesat pikir logika tekno-finansial penutupan PLTU*. Center of Economic and Law Studies (CELIOS). https://celios.co.id/wp-content/uploads/2025/05/CELIOS_Kritik-Peta-Jalan-Transisi-Energi-2025.pdf

Saputra, W. S. (2024). *Windfall tax: Dampaknya terhadap industri batu bara*. Direktorat Jenderal Pajak. https://pajak.go.id/id/artikel/windfall-tax-dampaknya-terhadap-industri-batu-bara

Setiawan, M. F. N., Fridayani, H. D., & Chiang, L.-C. (2025). Government-led renewable energy transition to address Indonesia's energy crisis and climate vulnerability. *E3S Web of Conferences*, *660*, Article 02003. https://doi.org/10.1051/e3sconf/202566002003

Sitoningrum, Niken D. (2025, 21 Mei). *Ironi dari Kampung Lumbung Energi di Kalimantan Timur*. https://mongabay.co.id/2025/05/21/ironi-dari-kampung-lumbung-energi-di-kalimantan-timur/

VOA Indonesia. (2022, July 23). *Karena dukungan tak memadai, bank-bank sampah kesulitan bertahan*. https://www.voaindonesia.com/a/karena-dukungan-tak-memadai-bank-bank-sampah-kesulitan-bertahan/6669942.html